

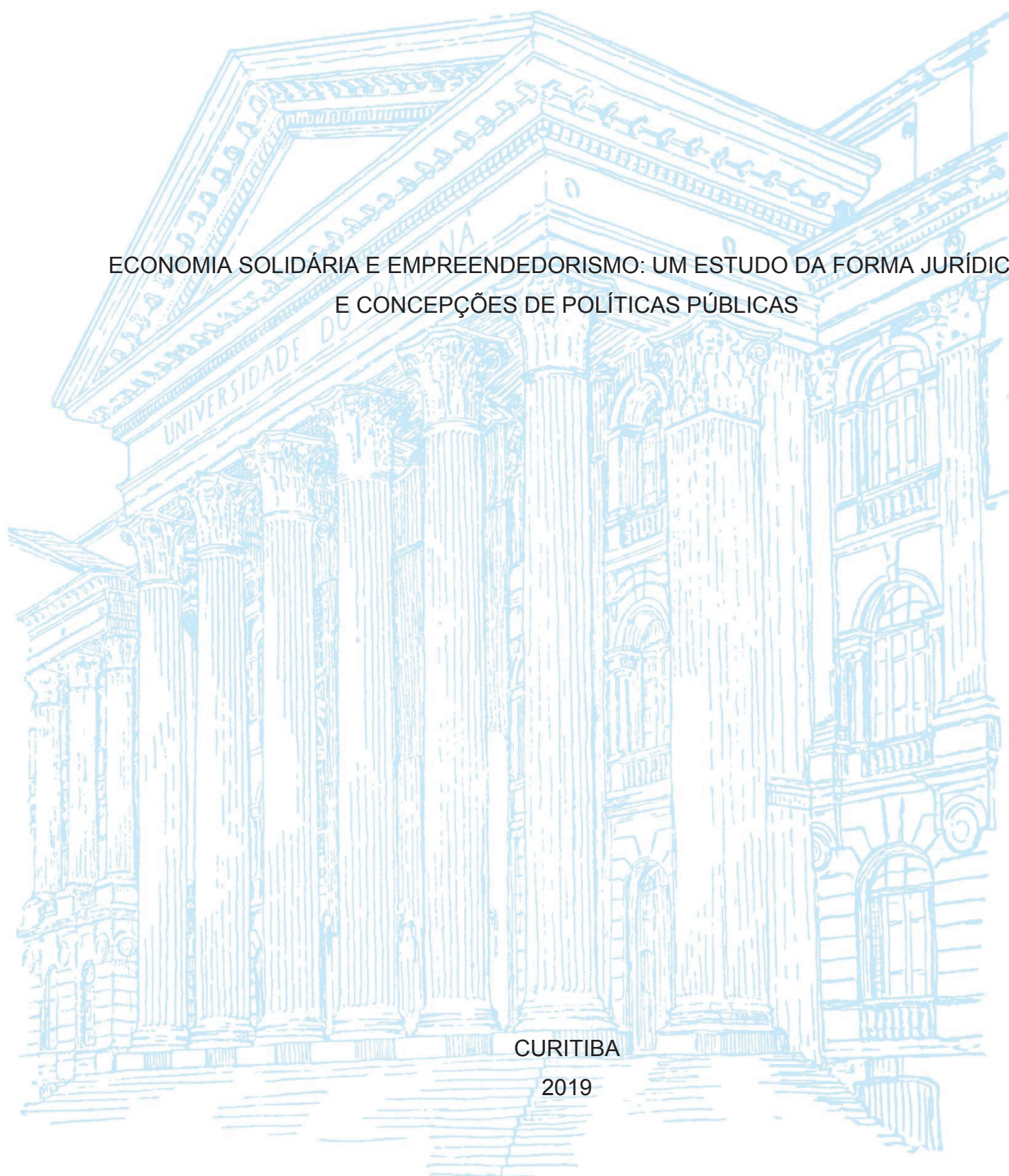
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANA CAROLINA SILVA DOMINGUES

ECONOMIA SOLIDÁRIA E EMPREENDEDORISMO: UM ESTUDO DA FORMA JURÍDICA
E CONCEPÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CURITIBA

2019



ANA CAROLINA SILVA DOMINGUES

ECONOMIA SOLIDÁRIA E EMPREENDEDORISMO: UM ESTUDO DA FORMA JURÍDICA
E CONCEPÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada como requisito parcial para conclusão do curso de Mestrado vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador(a): Prof(a). Dr(a). Liana Maria da Frota Carleial

Coorientador(a): Prof(a). Dr(a). Ricardo Prestes Pazello.

CURITIBA

2019

D671e

Domingues, Ana Carolina Silva

Economia solidária e empreendedorismo: um estudo da forma jurídica e concepções de políticas públicas / Ana Carolina Silva Domingues; orientadora: Liana Maria da Frota Carleial; coorientador: Ricardo Prestes Pazello. – Curitiba, 2019. 196 p.

Bibliografia: p. 176-196.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2019.

1. Economia solidária. 2. Cooperativismo. 3. Trabalho. 4. Empreendedorismo. I. Carleial, Liana Maria da Frota. II. Pazello, Ricardo Prestes. III. Título.

CDU 334

**Catálogo na publicação - Universidade Federal do Paraná
Sistema de Bibliotecas - Biblioteca de Ciências Jurídicas
Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior - CRB 9/1626**



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DIREITO -
40001016017P3

ATA Nº25


ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM DIREITO

No dia quinze de março de dois mil e dezoito às 14:00 horas, na sala 205, Praça Santos de Andrade- Prédio Histórico, foram instalados os trabalhos de arguição de mestrando **ANA CAROLINA SILVA DOMINGUES** para a Defesa Pública de sua dissertação intitulada **ECONOMIA SOLIDÁRIA E EMPREENDEDORISMO: UM ESTUDO DA FORMA JURÍDICA E CONCEPÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: **LIANA MARIA DA FROTA CARLEIAL** (UFPR), **RICARDO PRESTES FAZELLO** (UFPR), **FABIANO ABRANCHES SILVA DALTO** (UFPR), **ALDACY RACHID COUTINHO** (UFPR). Dando início à sessão, a presidência passou a palavra a dissorte, para que a mesma expusesse seu trabalho aos presentes. Em seguida, a presidência passou a palavra a cada um dos Examinadores, para suas respectivas arguições. A aluna respondeu a cada um dos arguidores. A presidência retomou a palavra para suas considerações finais. A Banca Examinadora, então, reuniu-se e, após a discussão de suas avaliações, decidiu-se pela aprovação da aluna. A mestranda foi convidada a ingressar novamente na sala, bem como os demais assistentes, após o que a presidência fez a leitura do Parecer da Banca Examinadora. A aprovação no rito de defesa deverá ser homologada pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais do programa. A outorga do título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Neste mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, do qual eu, **LIANA MARIA DA FROTA CARLEIAL**, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 15 de Março de 2018.


LIANA MARIA DA FROTA CARLEIAL
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)


RICARDO PRESTES FAZELLO
Coordenador - Avaliador Interno (UFPR)


FABIANO ABRANCHES SILVA DALTO
Avaliador Externo (UFPR)


ALDACY RACHID COUTINHO
Avaliador Externo (UFPR)





MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DIREITO -
40001016017P3

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **ANA CAROLINA SILVA DOMINGUES** intitulada: **ECONOMIA SOLIDÁRIA E EMPREENDEDORISMO: UM ESTUDO DA FORMA JURÍDICA E CONCEPÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, após terem inquirido a autora e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovação no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 15 de Março de 2019.

LIANA MARIA DA FROTA CARLEIAL
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

RICARDO PRESTES PAZELLO
Coordenador - Avaliador Interno (UFPR)

FABIANO ABRANCHES SILVA DALTO
Avaliador Externo (UFPR)

ALDACY RACHED COUTINHO
Avaliador Externo (UFPR)



AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, por abrir portas para meu ingresso no mestrado, dando-me oportunidade de aprender coisas novas, viver novas experiências, amadurecer, a fim de me tornar uma melhor serva e ter chance de contribuir de forma mais eficaz como cidadã deste país.

Aos meus pais, Emanuel e Gleyds, porque além de me amarem e me apoiarem, são grandes exemplos de vida, inclusive no tocante à dedicação ao estudo e à importância do conhecimento.

Ao meu irmão, Paulo, porque torce por mim e deseja meu melhor, de modo que sempre posso contar com ele.

Ao Tiago, por ser atencioso, compreensivo, paciente e procurar me ajudar de todas as formas, sempre intercedendo por mim.

À minha família, pelas orações e intercessões, em especial, à tia Katia e à Natalya, que diante das minhas preocupações se dispuseram a ler minha dissertação, a fim de apontar sugestões, para que pudesse melhorá-la.

À CAPES/PROEX pela bolsa recebida, permitindo que me dedicasse integralmente ao mestrado e o desfrutasse da melhor forma.

Aos amigos que fiz no Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania (NDCC), em especial o Gustavo, a Anna e o Lawrence, pelos socorros, lembretes e momentos de descontração, nem que fossem em poucos minutos de intervalo.

Aos meus amigos Luiz, Eduarda, Fabi, Isabella, Mireille e Elisa, que, quer presentes ou distantes, acompanham a minha vida e torcem para que Deus possa ser glorificado por meio dela.

Ao meu coorientador, professor Pazello, pelas dicas de bibliografia e pela possibilidade de discutir meu objeto de pesquisa, o que foi essencial para reflexão e readequação de alguns pontos.

Não posso deixar de prestar homenagem à minha orientadora, professora Liana, que buscou me auxiliar de forma zelosa, paciente, não apenas buscando a entrega de um trabalho de qualidade, mas contribuir na minha formação como pesquisadora.

Bem-aventurados os que aguardam a retidão e os
que praticam a justiça em todo tempo. Sl 106:3

RESUMO

A presente dissertação tem como ponto de partida o fato de que é pressuposto do capitalismo que não haja trabalho assalariado para todos, o que permite a melhor exploração da força de trabalho, ante a existência do “exército de reserva”. A falta de vagas de emprego, somadas à necessidade de atender a determinações constitucionais, como a inclusão social, dignidade humana, a valorização do trabalho, demonstra que é necessário o fomento a formas alternativas ao trabalho assalariado, devendo o Estado atuar neste sentido. Para que esta ação se efetive, parte-se da constatação de que dois discursos antagônicos, um de matriz neoliberal e o outro social, oferecem diferentes caminhos para lidar com a crise de emprego, os quais resultam no que, neste trabalho, chama-se de paradigma individual e coletivo. Sendo assim, questiona-se: como o ordenamento jurídico brasileiro lida com as formas alternativas, individuais e coletivas, ao trabalho assalariado e as fomenta por meio de políticas públicas? E ainda, busca atender a princípios constitucionais, como a valorização do trabalho e dignidade da pessoa humana ou é marcada por viés precarizante? Para visualizar tal problemática, realizou-se uma pesquisa de natureza bibliográfica-exploratória e descritiva, tendo em vista que se tem como meta lançar luzes sobre o objeto investigado. Nessa intenção, elege-se como objetivo analisar as formas alternativas jurídicas ao trabalho não assalariado, o que exigiu a discussão sobre este conceito. Como resultado, delimitou-se que o paradigma individual, fomentado por meio do discurso empreendedor, é pautado, para além do trabalho individual, na propriedade privada, livre iniciativa, apropriação dos meios de produção e busca do lucro; enquanto que o paradigma coletivo, fomentado por meio do cooperativismo e da economia solidária, para além do trabalho coletivo, é baseado na propriedade coletiva, autogestão e igualdade. Acerca desses paradigmas, há disposições internacionais, constitucionais e internacionais, de forma que, com exceção da economia solidária que é regulada de modo subsidiário, não parece haver nas normas, a indicação de preferências por uma das formas. Já no âmbito das políticas públicas, notou-se que, muito embora haja críticas à forma como a política do empreendedorismo tem sido implementada, esta encontra-se em grau muito mais avançado, ao facilitar a abertura, o fechamento e a tributação de tais empreendimentos; enquanto as políticas de economia solidária são construídas como reforço de um viés assistencial, sendo destinadas, principalmente, a pessoas à margem do sistema, o que funciona para fins de camuflar o conflito social. Ainda, verificou-se que muito embora o discurso do empreendedorismo se paute no avanço da capacidade produtiva, os dados demonstram que tem servido, principalmente, para ocupar pessoas em situações precarizadas, considerando que a maioria dos ditos empreendedores brasileiros, mais de 60%, é composta por MEIs, dos quais, a maioria tem rendimento inferior a mil reais. Assim, esta dissertação demonstra que as políticas estão atreladas à precarização do trabalho, quadro que precisa ser transformado se de fato se busca o desenvolvimento, a qualificação, a autonomia e a dignidade da pessoa humana.

Palavras-chave: Trabalho Assalariado; Empreendedorismo; Economia Solidária, Cooperativismo.

ABSTRACT

The present dissertation has as a starting point the fact that is the assumption of capitalism that there is no salaried work for all, which allows the better exploitation of the labor force, before the existence of the "reserve army." The lack of job vacancies, coupled with the need to comply with constitutional provisions, such as social inclusion, human dignity and the valuation of work, demonstrates that it is necessary to foster alternative forms of wage labor, and the State must act accordingly. In order to the State action to be effective, leads off the hypothesis that both antagonist speeches, the neoliberal and the social, offer different tracks to deal with the job crisis, which, in this dissertation, are called individual and collective paradigms. Thus, is questioned: how does the Brazilian's legal system deal with alternative forms, individual and collective, to wage labor and foments them through public politicians? And, does it seek to comply with constitutional principles, such as the valorization of the work and dignity of the human person or is it marked by precarious bias? To visualize such problematic, it was made a bibliographical-exploratory and descriptive research, having as goal to cast light upon the investigated object. In this intention, is elected as goal to analyze the juridical alternative forms available to the non-waged labor, which demanded a discussion over this concept. As result, it was determined that the individual paradigm, promoted by the entrepreneur speech, is based in, beyond the individual labor, private property, free initiative, appropriation of the means of production and search for profit; meanwhile, the collective paradigm, promoted by cooperativism and solidary economy, further than the collective labor, is based in the collective property, equality and self-management. Concerning these paradigms, there are international and constitutional dispositions, in a way that, with the exception of the solidary economy, which is regulated on a subsidiary form, it does not seem to have in the norms, the indication of preferences of any of the paradigms forms. As in the public policies field, it was noticed that, although there are critics to the way that the entrepreneur policy has been implemented, it is already at a very advanced stage, by facilitating the opening, closing and taxing of such new developments; while the solidary economic policies are built as reinforcement of an assistance bias, been destined, mainly, to people on the sidelines of the system, which works to camouflage the social conflict. Yet, it was verified that, although the entrepreneur speech is based in the progress of productive capacity, the data demonstrates that it has been working, mainly, to occupy people in precarious situations, considering that most of the Brazilian entrepreneurs, more that 60%, are compost by individual microentrepreneurs (MEIs), from which, most of them have a yield bellow a thousand reais. Therefore, this dissertation demonstrates that the policies are linked to the precariousness of labor, which reproduces continuous marginalization, a framework that must be transformed if in fact, as public policy is thought about the development, the qualification, the autonomy and the dignity of the human person.

Key-words: Wage Labor, Entrepreneur, Solidary Economy, Cooperativism.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1. Saldo de empresas abertas e fechadas entre 2008 a 2016 no Brasil..	102
FIGURA 2. Taxa do Empreendedorismo por Necessidade (%) entre 2014 a 2017 no Brasil.....	103
FIGURA 3. Taxas Específicas e Estimativas (%) do número de empreendedores por Faixa etária segundo estágio de empreendedorismo	104

LISTA DE TABELAS

TABELA 1. Forma de Organização dos Empreendimentos Solidários em número por absoluto e porcentagem -.....	53
TABELA 2. Distribuição percentual dos empreendedores iniciais e estabelecidos segundo faturamento (Brasil, 2017)	105
TABELA 3. Distribuição percentual dos empreendedores iniciais e estabelecidos segundo número de empregos gerados (Brasil, 2017)	106
TABELA 4. Composição, faturamento, número de empregados de empreendimentos da LC nº 123/2006.....	141

LISTA DE SIGLAS

AIC – Aliança Internacional Cooperativa
Art. - Artigo
CC – Código Civil
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
EIRELI – Empresa Individual de Responsabilidade Limitada
EPP – Empresa de Pequeno Porte
FBES – Fórum Brasileiro de Economia Solidária
GEM – Global Entrepreneurship Monitor
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LC – Lei Complementar
ME - Microempresário
MEI - Microempreendedor Individual
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MPE- Micro e Pequenas Empresas, abrangendo-se também os MEI.
MTE – Ministério do Trabalho e do Emprego
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PIB – Produto Interno Brasileiro
PL – Projeto de Lei
PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequeno Empresas
SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária
SESCOOP – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SIES – Sistema de Informações em Economia Solidária
STF – Supremo Tribunal Federal
UNICOPAS – União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	13
1	ORDENAMENTO JURÍDICO E AS FORMAS ALTERNATIVAS DE TRABALHO.....	18
1.1	O TRABALHO ASSALARIADO.....	18
1.2	FORMAS ALTERNATIVAS E REGULAÇÃO DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS.....	26
1.3	AS FORMAS ALTERNATIVAS AO TRABALHO ASSALARIADO NO ÂMBITO CONSTITUCIONAL.....	29
1.3.1	Cooperativismo e Economia Solidária na Constituição da República Federativa do Brasil.....	29
1.3.2	Cooperativismo e Economia Solidária na Constituição da República Federativa do Brasil.....	35
1.4	FORMAS ALTERNATIVAS DE TRABALHO NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.....	40
1.4.1	Legislação Infraconstitucional no Tratamento das Cooperativas e da Economia Solidária.....	41
1.4.2	E O Marco Legal da Economia Solidária?.....	52
1.4.3	Legislação Infraconstitucional no Tratamento do Empreendedorismo...	55
1.4.3.1	Requisitos para ser um empresário individual.....	58
1.4.3.2	Exercício individual da atividade empresarial.....	61
2	FORMAS ALTERNATIVAS INDIVIDUAIS E COLETIVAS AO TRABALHO ASSALARIADO.....	64
2.1	COOPERATIVISMO: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS GERAIS.....	64
2.1.1	Antecedentes: Owenismo.....	66
2.1.2	Acerca do Conceito e Definição.....	67
2.2	ECONOMIA SOLIDÁRIA: ASPECTOS GERAIS.....	74
2.2.1	Histórico	75
2.2.2	Conceito.....	77
2.2.3	Características e Princípios	81
2.2.4	Convergências e Divergências com o Cooperativismo.....	83
2.3	EMPREENDEDOR NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	86
2.3.1	O Que é Ser Empreendedor?.....	86

2.3.2	Diferenciando o Empreendedorismo: Motivações e Empresário.....	95
2.3.3	Traçando um Panorama do Empreendedorismo no Brasil.....	99
2.3.4	Porte da Empresa e efeitos na economia.....	110
3	POLÍTICAS PÚBLICAS E AS FORMAS ALTERNATIVAS COLETIVAS E INDIVIDUAIS AO TRABALHO ASSALARIADO.....	114
3.1	CONCEITUANDO POLÍTICA PÚBLICA.....	114
3.1.1	Conceito de Políticas Públicas.....	115
3.1.2	Análise de Políticas Públicas.....	118
3.2	POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA.....	120
3.2.1	Contexto das Políticas Públicas de Economia Solidária.....	121
3.2.2	O catador no contexto da Política Nacional de Resíduos Sólidos.....	126
3.3	POLÍTICA PÚBLICA E EMPREENDEDORISMO.....	134
3.3.1	A construção da Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (LC nº 123/2006).....	135
3.3.2	Disposições da Lei Geral do Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.....	137
3.3.2.1	Requisitos da Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.....	138
3.3.2.2	Regras Especiais.....	142
3.3.2.3	O Simples Nacional.....	146
3.4	DISCUSSÕES SOBRE POLÍTICA PÚBLICA.....	149
3.4.1	Aspectos Da Política De Economia Solidária Voltada À Inclusão De Catadores.....	150
3.4.2	Aspectos da Política Pública voltada ao Empreendedorismo.....	155
3.4.3	Comparativo Entre As Formas Alternativas.....	159
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	165
	REFERÊNCIAS.....	176

INTRODUÇÃO

O mundo experimentou um período de crescimento econômico, após a Segunda Guerra Mundial. Contudo, tal cenário sofreu um revés nos anos 1970, em razão da crise decorrente dos dois choques do petróleo. No Brasil, esta crise resultou em alta inflação, crescimento baixo do Produto Interno Bruto (PIB), aumento da dívida externa, desemprego, volatilidade dos mercados e aumento da desigualdade social, tendo repercutido com intensidade até os anos 1990. A fim de solucioná-la foram propostos diversos planos econômicos, como o Plano Verão, Plano Bresser e Plano Cruzado.

No entanto, em razão do fracasso dos planos econômicos, os brasileiros elegeram, na primeira eleição após a reconstitucionalização, Fernando Collor de Mello, o qual sugeria soluções governamentais diferentes das até então experimentadas, uma vez que suas propostas estavam pautadas na adoção de um modelo neoliberal de economia, que buscou alinhar o Brasil ao Consenso de Washington, que apregoava a necessidade de se abrir os mercados, privatizar empresas, desregulamentar mercados financeiros e alterar a estrutura produtiva, inclusive no tocante às regras de trabalho.

No que se refere à reestruturação produtiva, o neoliberalismo advoga a adoção de um novo modelo de produção pautado no Toyotismo. Isso porque, tal modelo permite o aumento dos lucros ao propor: i) a redução de custos, o que ocorre por meio do enxugamento da empresa, com a demissão de empregados e maquinários que não são multifuncionais ou adaptáveis à mudança, de forma que atividades que não lhe são fins devem ser terceirizadas; ii) a diminuição do tempo com controle de estoque (*kan-ban*) e produção (*just in time*); iii) o pagamento de salário com base na produtividade; e iv) a prática do *outsourcing*, que consiste em implantar unidades produtivas em locais onde a contratação da força de trabalho seja mais barata e pouco estruturada para demandar melhores condições de trabalho e renda (RAPASSI, 2008, p. 163).

Tal quadro fortaleceu um discurso de que a flexibilização dos direitos trabalhistas seria essencial para garantir o desenvolvimento econômico e a recuperação da crise econômica, o que começou a ser implementado a partir da década de 1990, por meio de alterações das regras trabalhistas.

Além disso, o neoliberalismo advoga a diminuição do Estado, seja por meio de privatizações, seja por cortes em verbas destinadas a direitos sociais. A fim de sustentar a diminuição de práticas voltadas à promoção da igualdade, criou-se a retórica de que, mais do que qualquer política assistencial, é dever do Estado criar possibilidades para que as pessoas possam empreender, explorar oportunidades, produzir e criar riquezas, já que isto, por si só, geraria a igualdade na sociedade. Desse modo, o empreendedorismo surge não apenas como um espírito do capitalismo, mas como um discurso de que é possível “vencer sozinho”, “ser o próprio patrão” e, em razão disso, contribuir para o crescimento do país, para diminuição da desigualdade; ter aumento de renda e gerar postos de trabalho.

Em concomitância com a implantação da pauta neoliberal, surgiu um movimento voluntário de trabalhadores em situação de exclusão social, que procuravam se organizar para a exploração de uma atividade econômica sob princípios como propriedade coletiva dos meios de produção, gestão democrática, igualdade e autogestão, sendo apoiados, inicialmente, por entidades religiosas, entidades do terceiro setor, entre outros. Tal proposta foi defendida por diversos teóricos, merecendo destaque Paul Singer, que ao ser reconhecido por seus trabalhos na divulgação desta nova forma de organização de trabalho, denominada de economia solidária, foi nomeado como secretário desta pasta, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego, em 2003, dando marco à adoção de tal pauta, enquanto política pública.

Diante desse cenário, pode-se dizer que existem duas propostas antagônicas (neoliberal e social), paradigmáticas quanto ao oferecimento de alternativas ao desemprego, o qual é inerente ao sistema capitalista, considerando que se necessita manter um “exército de reserva” para facilitar a exploração da força de trabalho. Enquanto uma proposta é de matriz neoliberal e baseia-se no empreendedorismo; a proposta social baseia-se na forma cooperativa, que apresenta como espécies o cooperativismo e a economia solidária.

Tendo em vista tal contexto, esta dissertação tem a seguinte problemática: como o ordenamento jurídico brasileiro lida com as formas alternativas, individuais e coletivas, ao trabalho assalariado e as fomenta por meio de políticas públicas? E ainda, será que ele busca atender aos princípios constitucionais, como a valorização do trabalho e dignidade da pessoa humana ou é marcado por viés precarizante?

Desse modo, o objetivo desta dissertação é verificar de que modo as formas alternativas ao trabalho assalariado são tratadas no âmbito jurídico e enquanto políticas de Estado, traçando-se uma análise comparativa, seja quanto ao atendimento ou não de princípios constitucionais, seja quanto a sua formulação, no tocante à possibilidade de usufruírem de alguma efetividade.

Como objetivos específicos têm-se os seguintes: 1) estudar como o ordenamento jurídico trata as formas cooperativas e o empreendedorismo; 2) conceituar e definir as características das formas cooperativas e do empreendedorismo, a fim de construir o paradigma coletivo e individual; e 3) analisar e comparar as políticas públicas de fomento as referidas alternativas ao trabalho assalariado.

Para tanto, efetiva-se uma pesquisa de natureza bibliográfica, multidisciplinar, descritiva e exploratória, a fim de encontrar pistas sobre o objeto investigado. A pesquisa bibliográfica é a realizada por meio de bibliografia tornada pública, sejam livros, revistas, artigos, teses, monografias, entre outros; sendo multidisciplinar, já que para sua consecução estendeu-se por outras áreas, como economia, ciências sociais, administração, entre outras. Aqui, cumpre notar que não se tem por objetivo reproduzir o que já foi escrito, mas dar um novo enfoque, a fim de responder ao problema formulado (MARCONI; LAKÁTOS, 2016, p. 166).

Já a pesquisa exploratória tem por finalidade “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias”, visando a proporcionar “uma visão geral de tipos aproximados acerca de determinado fato” (GIL, 2012, p. 72). Além disso, ela serve para delimitar um campo de trabalho, fornecendo elementos para uma pesquisa explicativa. No caso, ela é utilizada como forma de se trabalhar conceitos, essenciais para a condução desta dissertação.

Por sua vez, a pesquisa descritiva tem a finalidade de descrever um fenômeno ou procurar explicações para causas e consequências, sendo possível ser usada, também, para determinar a natureza das relações (RICHARDSON, 2015, p. 326). Aqui, ela é utilizada com a finalidade de estabelecer panoramas, a fim de que se possa construir relações entre possíveis causas da realidade.

Como resultado, o presente trabalho se estrutura em três capítulos. O primeiro capítulo, inicialmente, consiste no estudo do desdobramento dos conceitos de trabalho assalariado e não assalariado, a fim de tornar claro o objeto abordado. Após tal análise, restringe-se o estudo desta dissertação para formas ligadas ao

paradigma individual e coletivo, sendo representativo da primeira o empreendedorismo e, da segunda, o cooperativismo e economia solidária. Feito tal recorte, traz-se o estudo da forma jurídica, que para fins desta dissertação consiste na apresentação de um panorama geral de como o ordenamento jurídico, no âmbito internacional, constitucional e infraconstitucional, regula as referidas formas alternativas ao trabalho assalariado, buscando-se analisar se há indicação de primazia entre elas.

O segundo capítulo pauta-se no campo doutrinário e conceitual, visto que se abordam as formas alternativas ao trabalho assalariado ligadas ao paradigma individual e coletivo quanto ao histórico, princípios, estrutura, conceitos. Inicialmente, debruça-se sobre o cooperativismo, para após se analisar a economia solidária, com o viés de demonstrar pontos de convergência e distanciamento. Tal percurso foi adotado a fim de definir o que se entende por paradigma coletivo, ao frisar que não basta que o trabalho seja desenvolvido por mais de uma pessoa, antes é preciso identificar a presença de outras características.

Posteriormente, trata-se do empreendedorismo quanto ao seu conceito e, após, explica-se a acepção que se toma nesta dissertação, a de compreendê-lo dentro de um paradigma individual, que não requer apenas o trabalho realizado por um indivíduo, como a presença de outros aspectos fundantes. Ainda neste capítulo, procura-se traçar um panorama do empreendedorismo no Brasil, a fim de se compreender o resultado do discurso neoliberal na economia.

Realizado o panorama normativo e esclarecido o que se entende por paradigma individual e coletivo, inicia-se a discussão do terceiro capítulo, destinado a discutir como as políticas públicas relativas a cada um desses paradigmas têm sido conduzidas no país. Antes de iniciada a análise, apresenta-se o conceito de política pública, assim como o método utilizado para a realização da análise, o ciclo de políticas públicas. Transposto este passo, apresenta-se dois exemplos de políticas públicas nacionais: o Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Lei Complementar nº 123/2006), relativo ao paradigma individual; e a Política de Inclusão do Catador de Recicláveis por meio de Cooperativas (Lei 12.305/2010), referente ao paradigma coletivo. Por fim, realiza-se a análise por meio do método apontado, bem como dos dados secundários obtidos junto aos órgãos oficiais, corroborado por análises e pesquisa bibliográfica.

Ao final tece-se as considerações finais, com a finalidade de responder o problema proposto, assim como apontar contribuições desta dissertação, inclusive para futuras pesquisas.

1 ORDENAMENTO JURÍDICO E AS FORMAS ALTERNATIVAS DE TRABALHO

O objetivo deste primeiro capítulo é sistematizar como o ordenamento jurídico regula as formas alternativas de organização de trabalho, a fim de possibilitar uma posterior análise quanto à existência de estímulo ou desestímulo a tais formas, já que a afirmação não pode se pautar na existência de lei, requerendo, também, que se compreenda como as formas alternativas são efetivamente reguladas.

Antes de dispor sobre como o ordenamento jurídico lida com as formas alternativas de trabalho, é necessário conceituar o que se quer abranger com esta expressão, a fim de não gerar dúvidas acerca do objeto investigado. Por essa razão, é necessário conceituar o que se entende por trabalho assalariado, uma vez que isto permite, ao menos em parte, a obtenção do conceito das formas alternativas a esta forma de labor.

Em seguida, delimita-se quais das formas alternativas serão investigadas neste trabalho. Para tanto, parte-se da hipótese de que o ordenamento jurídico reconhece formas individuais e coletivas alternativas ao trabalho assalariado, sendo elas o empreendedorismo, a economia solidária e o cooperativismo, existindo princípios que as regulam no âmbito internacional e nacional. Acerca do âmbito internacional, traz-se um pequeno panorama, sem cunho de exaurimento, com viés de demonstrar algumas disposições relativas a referidas formas alternativas ao trabalho assalariado.

Por fim, trata-se das disposições constitucionais e, posteriormente, das disposições infraconstitucionais relativas às referidas formas alternativas, com o objetivo de demonstrar que há uma preocupação do legislador em prever alternativas de ocupação e, por conseguinte, minorar o desemprego.

1.1 O TRABALHO ASSALARIADO

A definição do que é trabalho não assalariado passa pela compreensão do que é o trabalho assalariado, sendo, portanto, explicada por exclusão. Antes, contudo, de se explicar o que se entende por trabalho assalariado, é importante conhecer o que está por trás de sua conceituação, de forma que se inicia a abordagem explorando a teoria econômica marxista, já que contribui para a formação do sentido adotado na legislação brasileira.

Segundo Marx, o processo de trabalho¹ é uma condição da existência humana, na medida em que ele resulta em um produto útil, isto é, valor de uso que visa a atender necessidades humanas (sobrevivência) (MARX, 2013, p. 327).

Diferente dos animais², que apenas agem visando a garantia da sua sobrevivência, o homem é capaz de planejar, ou seja, é capaz de ter em sua mente uma ideia do resultado final ou da finalidade a ser atingida, o que requer submeter a natureza à sua vontade, bem como saber utilizar-se dos meios necessários para tanto.

É bem por isso que Marx vai afirmar que o processo de trabalho exige a existência de uma atividade orientada a um fim, de um objeto (separar o que já existe da natureza) sobre o qual recairá o labor humano e de meios (propriedades físicas, químicas e mecânicas) para se obter o resultado pretendido (MARX, 2013, p. 328). Dessa forma, ao se olhar o produto, pode-se perceber que tanto os meios, como o objeto, compõem o próprio trabalho. Como se vê, para Marx, a ideia de processo de trabalho está atrelada à produção de um resultado útil, o que é chamado de valor de uso³ (VASQUEZ, 2007, p. 121)

Marx, contudo, percebe que essa forma de produção de trabalho simples não é suficiente para explicar a forma de produção capitalista, já que neste sistema o trabalho deve ser analisado sob o aspecto social, na medida em que “o produto não é destinado a promover a subsistência imediata de seu produtor”, visto que este sistema se mantém pela venda de mercadorias, de sorte que devem ser produzidos produtos para tal intuito, de modo que também devem possuir valor de troca (MARX, 2013, p. 206).

¹ Segundo Marx, processo de trabalho é “a atividade do homem, com ajuda dos meios de trabalho, que opera uma transformação do objeto do trabalho segundo uma finalidade concebida desde o início. O processo se extingue no produto. Seu produto é um valor de uso, um material natural adaptado às necessidades humanas por meio da modificação de sua forma. O trabalho se incorporou a seu objeto. Ele está objetivado, e o objeto está trabalhado” (MARX, 2013, p. 330).

² Aqui, cabe citar o trecho de Marx, em que ele compara o trabalho humano ao das abelhas ou aranhas, demonstrando de que forma diferenciam-se. “Uma aranha executa operações semelhantes às do tecelão, e uma abelha envergonha muitos arquitetos com a estrutura de sua colmeia. Porém, o que desde o início distingue o pior arquiteto da melhor abelha é o fato de que o primeiro tem a colmeia em sua mente antes de construí-la com a cera. No final do processo de trabalho, chega-se a um resultado que já estava presente na representação do trabalhador no início do processo, portanto, um resultado que já existia idealmente” (MARX, 2013 p.327).

³ Marx afirma que “quem, por meio de seu produto, satisfaz sua própria necessidade, cria certamente valor de uso, mas não mercadoria. Para produzir mercadoria, ele tem de produzir não apenas valor de uso, mas valor de uso para outrem, valor de uso social” (MARX, 2013, p. 164).

Além disso, Marx vai salientar que o processo de produção capitalista é composto por 2 (dois) fenômenos característicos: 1º) o controle do capitalista do processo de produção; e 2º) o pertencimento do produto do trabalho ao capitalista (MARX, 2013, p. 336). É em razão desses fenômenos que o capitalismo tem por condição prévia a separação entre o trabalhador e os meios de produção, o que permite explicar porque o proletariado encontra-se em situação desvantajosa em relação ao capitalista, já que embora contribua na formação do produto, não o detém (VASQUEZ, 2007, p.121).

Colmán e Pola (2009, p.3) esclarecem que:

Isto ocorre porque o trabalhador direto - verdadeiro e genuíno produtor- foi expropriado previamente de toda a propriedade e vê-se obrigado, para sobreviver, a vender a única coisa de que dispõe: sua força de trabalho, tornando-se, assim, um trabalhador assalariado.

Cumprido notar, ainda, que Colmán e Pola (2009, p.7) explicitam que antes do capitalismo, o trabalho já tinha um caráter social e também já havia a expropriação do que era produzido. Contudo, havia uma consciência do trabalhador acerca do quanto do seu trabalho estaria sendo apropriado pelo detentor, diferente da relação capitalista, em que o trabalhador não tem certeza de quanto produz e do quanto é expropriado.

Em síntese, depreende-se que para haver o trabalho assalariado é necessário que haja trabalhadores livres expropriados dos meios de produção, que “decidam” vender sua força de trabalho em troca de salário, o qual deve ser pago em valor menor que o produzido, o que permitirá a geração da mais-valia⁴ e da reprodução do capital, de modo que o capitalista deterá a produto final e será responsável por regular a forma de prestação do serviço.

⁴ Para melhor compreensão de como é formada a mais-valia (seja relativa ou absoluta) ver Marx. Cita-se um pequeno trecho, a fim de facilitar a compreensão: “O mais-valor, ou mais-valia, resulta, pois, da transformação do valor de uma mercadoria que vem a ser pago depois que seu valor de uso, sob o comando do capital, recria o antigo valor de troca como uma substância capaz de aumentar por si mesma. Note-se que, no plano formal, categorial, a criação do excedente fica na dependência de que a mercadoria-força de trabalho se mantenha reificada como fetiche. No plano histórico, porém, esse crescimento aparentemente automático depende da acumulação de riqueza capaz de comprar força de trabalho livre num mercado que, na Europa, se cria com a crise do sistema feudal. Mas essa solução teórica tem resultados políticos extraordinários” (MARX, 2013. p. 102). Ressalva-se que embora a teoria do mais valor seja de suma importância, o objetivo não é explicar de que forma ocorre a exploração da força de trabalho, mas, simplesmente, demonstrar o que é o trabalho assalariado.

É importante frisar que não se adotou a teoria marxista com intuito de nortear todos conceitos deste capítulo, mas de indicar que a teoria marxista dá contribuições para a formulação do conceito legal de trabalho assalariado, considerando que esta teoria foi, de certo modo, adotada pela Consolidação das Leis do Trabalho brasileira, a qual foi instituída visando à regulação das relações de trabalho, principalmente, estabelecidas no âmbito da indústria nascente brasileira.

Na legislação brasileira, o trabalho assalariado é o prestado dentro de uma relação de emprego, a qual é uma espécie do gênero relação de trabalho. Pode-se dizer que a relação de emprego é espécie da relação de trabalho, mas não o contrário, na medida em que esta refere-se a todas as relações jurídicas firmadas tendo como objeto a prestação de trabalho, como o trabalho autônomo, eventual, avulso, cooperativo, entre outros (DELGADO, 2017, p. 309).

As características que diferem a relação de emprego das demais formas de relação de trabalho estão previstas no conceito dado nos artigos 2º e 3º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A propósito, dispõem os referidos artigos da CLT:

Art. 2º - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço.

Art. 3º - Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.

Parágrafo único - Não haverá distinções relativas à espécie de emprego e à condição de trabalhador, nem entre o trabalho intelectual, técnico e manual.

Como se vê, para que exista uma relação de emprego é necessário que o empregador aja com alteridade, isto é, assuma os riscos do empreendimento. De outro lado, por parte do empregado deve existir uma “prestação pessoal de serviços, de forma não eventual e subordinada, mediante o pagamento de salário” (ROMAR, 2013, p. 97). Em outras palavras, apenas haverá relação de emprego se a prestação de trabalho apresentar as características - de forma cumulada e simultânea - de subordinação, pessoalidade, não eventualidade e onerosidade (DELGADO, 2017, p. 313). É importante notar que tais elementos fazem parte do mundo dos fatos, sendo que, apenas, são apreendidos pelo Direito (DELGADO, 2017, p. 314).

A pessoalidade implica a impossibilidade de o trabalho ser prestado por terceiros, isto é, o trabalho tem caráter infungível, de modo que se pode dizer que a relação de emprego é *intuitu personae*. De outro lado, a não eventualidade requer

que as obrigações das partes se prolonguem no tempo, o que não requer que o trabalho seja diário, mas contínuo e permanente (não esporádico). Na prática, a distinção entre trabalho contínuo e eventual é difícil de ser delimitada, havendo grande controvérsia na doutrina e, bem por isso, várias teorias visando a tal finalidade⁵ (ROMAR, 2013, p. 98).

A onerosidade significa que a prestação não é gratuita, sendo acordada a prestação de serviço por um salário. Cumpre notar que não é importante o *quantum* que deve ser pago, mas a promessa da prestação de serviço, por uma das partes, e a promessa de pagamento de salário, da outra parte (ROMAR, 2013, p. 103).

Por fim, a subordinação é o elemento que tem maior importância na conformação legal da relação empregatícia, já que é ela que marca a diferenciação do modo de produção atual (capitalista), dos anteriores (feudal, entre outros). A concepção de subordinação considerada tradicional para fins de relação de emprego é a jurídica, que significa que o empregador detém o poder de direção, coordenação e controle, já que assume os riscos da atividade, podendo impor sanções disciplinares no caso de haver descumprimento das normas (DELGADO, 2017, p. 327-328).

Mello (2015, p. 99-100) afirma que a partir do toyotismo⁶ eliminou-se os estoques, buscando-se produzir conforme a demanda; o que acabou por alterar em parte a relação dos empregadores com os empregados, já que estes passaram a ser dotados de maior autonomia, sendo, em alguns casos, até chamados de parceiros, colaboradores ou companheiros. Em razão disso, o conceito de subordinação jurídica precisa ser interpretado de uma maneira diferente, na medida em que:

[...] é trabalhador subordinado desde o humilde e tradicional obreiro que se submete à intensa pletera de ordens do tomador ao longo de sua prestação de serviços (subordinação clássica ou tradicional), como também aquele que realiza, ainda que sem incessantes ordens diretas, no plano manual ou intelectual, os objetivos empresariais (subordinação objetiva), a par do prestador laborativo que, sem receber ordens diretas das chefias do tomador de serviços e até mesmo nem realizar os objetivos do empreendimento (atividades-meio, por exemplo), acopla-se,

⁵ A teoria da descontinuidade, não foi adotada pelo legislador brasileiro, entende que deve haver o labor diário, a fim de não tornar o trabalho eventual; a teoria do evento, é utilizada juntamente com outras teorias, entende que a relação de emprego não depende de evento ou fato de contexto temporal, mas tem a finalidade de se perpetuar no tempo; a teoria dos fins do empreendimento - é a teoria de maior prestígio-, entende que o exercício da atividade prevista como fins da empresa configura o emprego; e a teoria da fixação, utilizada com outras teorias, entende que há emprego se houver uma fixação entre prestador e tomador do serviço (ROMAR, 2013, p. 100-101).

⁶ Ver: PINTO, 2012.

estruturalmente, à organização e dinâmica operacional da empresa tomadora, qualquer que seja sua função ou especialização, incorporando, necessariamente, a cultura cotidiana empresarial ao longo da prestação de serviços realizada (subordinação estrutural) (DELGADO, 2017, p. 329).

Aliás, em razão da necessidade de uma nova perspectiva de subordinação jurídica, houve a inclusão do parágrafo único no artigo 6º da CLT, por meio da Lei nº 12.551/2011, com a finalidade de adequar o conceito de subordinação. Em razão disso, começou-se a defender o alargamento do conceito na doutrina e jurisprudência, passando a se falar não apenas de subordinação subjetiva, como também da objetiva e da estrutural (DELGADO, 2017, p. 329).

A ampliação do conceito de subordinação foi realizada com a finalidade de adequar a incidência do Direito do Trabalho à nova realidade do mercado de trabalho, marcada pela existência de, por exemplo, teletrabalhadores, trabalhadores intelectuais e altos funcionários⁷, que dificilmente se encaixariam no conceito de subordinação jurídica, bem como, de instrumentos desestabilizadores, como a terceirização (SILVA, 2018, não p.).

Para tanto, a subordinação objetiva é entendida como aquela que reflete a adequação dos empregados aos “fins e objetivos do empreendimento tomador do serviço” (DELGADO, 2017, p. 328); enquanto a estrutural parte do pressuposto de que não é necessário a existência de relação direta entre o empregador e o empregado, mas de que a prestação do trabalho seja desempenhada de forma integrada à estrutura ou dinâmica organizacional da empresa (GARCIA, 2009, p. 64). Ou seja, não é necessário que o trabalhador receba ordens diretas, mas que

⁷ Quanto ao tema, Medeiros, 2016, *não p.*, ensina que: “À época, considerava-se que somente os serviços ditos “ignóbeis” eram suscetíveis de apreciação monetária e poderiam ser objeto de contrato de natureza trabalhista. O trabalho intelectual distinguia-se pela excelência ou pela dignidade do seu prestador, de modo que não permitia o seu desenvolvimento em troca de remuneração, admitindo-se doações em homenagem ao serviço prestado. Assim surgiu a diferenciação entre salário e honorário, sendo este uma “recompensa pelo serviço, de caráter inestimável – do homem da arte. Contudo, sobreveio a “proletarização dos intelectuais”. [...] a extensão da legislação trabalhista ao trabalhador intelectual ocorreu após a Primeira Guerra Mundial, com a crise das carreiras liberais e a transformação de seus membros em proletários.” [...] Hoje é cediço a possibilidade de atuação de trabalhadores intelectuais como empregados, porquanto a própria Constituição Federal de 1988 proíbe distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos (art. 7º, XXXII, CF/88) [...] em razão do caráter técnico da sua prestação, ele não está submetido, em geral, a ordens patronais com relação ao conteúdo e modalidade de execução desta última. De fato, ele é contratado pelo empregador exatamente porque este não detém os conhecimentos específicos, que são necessários ao processo produtivo. Do mesmo modo, como muitas vezes o que interessa é o resultado da sua atividade, eles gozam de maior liberdade com relação ao horário de trabalho e ao local da prestação de serviços (que podem, por exemplo, ser executados, em parte, em sua própria residência)”.

tenha que se amoldar a uma estrutura organizacional para a prestação do seu trabalho.

Cumpre notar, no entanto, que com a Reforma Trabalhista, realizada no Brasil por meio da Lei nº 13.467/2017, o conceito de subordinação tende a ser esvaziado. Um primeiro exemplo disso se dá por meio do alargamento da terceirização, que passou a ser possível tanto nas atividades meio, como também nas atividades fins, o que dificulta a aplicação da lógica de que basta que o trabalhador esteja integrado à dinâmica organizacional para que seja considerado empregado (Artigo 4º-A da Lei nº 6019/1974, após alteração realizada pela Lei nº 13.467/2017)⁸.

Um segundo exemplo se dá por meio da inserção do artigo 442-B à CLT, o qual dispõe que:

Art. 442-B. A contratação do autônomo, cumpridas por este todas as formalidades legais, com ou sem exclusividade, de forma contínua ou não, afasta a qualidade de empregado prevista no art. 3º desta Consolidação.

Por meio desse artigo, percebe-se que se um autônomo prestar serviço para apenas um tomador de serviço, isto não será suficiente para que seja configurado como empregado, o que, outrora, já servia como sinal suficiente. Desse modo, o legislador demonstra que prefere priorizar o pactuado, a realizar qualquer presunção de existência de relação de empregado, ante ao fato deste prestar serviço exclusivamente a um tomador de serviço. É claro que isso não impede que o contrato seja anulado em caso de violação à lei trabalhista, mas a demonstração torna-se bem difícil, cabendo o ônus ao trabalhador que pretender ver o vínculo reconhecido (SILVA, 2018, *não p.*).

É importante notar que tal artigo causou diversas dúvidas quanto à correta aplicação, de forma que a MP 808/2017 acrescentou alguns parágrafos em seu texto, a fim de trazer exemplos das possibilidades e proibições na contratação de autônomos. No entanto, com a perda da eficácia da medida, o texto da CLT voltou a contar apenas com o *caput* do artigo 442-B da CLT. De todo modo, lido sob a perspectiva de ambos os diplomas, demonstra-se haver uma redução do

⁸ Dispõe o artigo 4º-A da Lei 6019/1974 que: Art. 4º-A. Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)

conceito de subordinação, que passa a ficar mais próximo do conceito de subordinação tradicional ou jurídica (SILVA, 2018, não p.).

Ainda que tenha havido a Reforma Trabalhista, trazendo alterações em muitos outros pontos além dos dois citados, já que foram mais de 200 artigos modificados⁹, é certo que ser um empregado ainda garante uma série de direitos, como: férias, FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço), horas extras, pagamento de verbas rescisórias, em caso de demissão sem justa causa, entre outros. Desse modo, apresenta diferenças se comparada com o trabalho autônomo, eventual ou cooperativo.

De outro lado, como afirma Mello (2015, p. 97) há outras formas de trabalho que, embora possuam as características da relação de emprego, não podem ser assim consideradas, como ocorre com o trabalho do servidor público, motivo pelo qual é regulado por estatutos - no âmbito federal há a regulação pela Lei nº 8.112/1990-. Um dos motivos para tanto é que o empregador não é uma empresa, mas um ente federativo, autarquia ou fundação pública. Além disso, o empregador não é livre para contratá-lo, já que submete os servidores ao concurso público.

Tecido esse panorama sobre o assunto, deve-se responder à questão que norteia todo este primeiro ponto: o que é o trabalho não assalariado? Percebe-se que a perspectiva marxista serviu para interpretação da perspectiva legal, já que o trabalho assalariado é o prestado com alteridade e para a perpetuação do capital, de forma livre, onerosa, pessoal, subordinada e não eventual, sendo trabalho não assalariado todos os outros.

É bem por isso que se iniciou o estudo apresentando a perspectiva de Marx sobre o ponto, na medida em que este compreende o trabalho assalariado como aquele em que o trabalhador vende sua força de trabalho a um capitalista, que tem como objetivo mor, a obtenção do lucro e a reprodução do capital. Logo, para fins desta dissertação, somente haverá trabalhador assalariado houver a venda da força de trabalho para um capitalista, que tenha intuito de lucro - característica inexistente

⁹ Entre as alterações, pode-se citar a não obrigatoriedade da contribuição sindical; diminuição do intervalo mínimo intrajornada para 30 minutos, sendo que a não concessão apenas obriga a pagar o tempo suprimido acrescido de 50%, enquanto antes se pagava 50% sobre a hora total do intervalo; suprimir os prêmios como parcela salarial, de modo a não incidir encargos trabalhistas e previdenciários; aumento da jornada de tempo parcial de 25 horas para 30 horas; previsão de uma nova modalidade de contrato, o contrato intermitente, que permite que o trabalhador só seja pago quando estiver realizando serviço, não sendo pago nos momentos em que não trabalha, mas fica à disposição do empregador; e aumento exponencial da multa pela falta do registro do empregado (PANTALEÃO, 2018, não p.).

no trabalho prestado pelo servidor público -, sendo o trabalho prestado com não eventualidade, onerosidade, pessoalidade e subordinação. Dito isso, percebe-se que toda forma de trabalho que não tenha as referidas características e a finalidade de obtenção do lucro será uma forma alternativa ao trabalho assalariado.

Contudo, este trabalho não tem por objetivo analisar todas as formas alternativas, o que pressuporia o estudo do trabalho eventual, avulso, autônomo, do servidor público, entre outros. Assim, o estudo aborda o trabalho cooperativo e em empreendimentos de economia solidária; e o trabalho do empreendedor, na medida em que representam respostas de paradigmas antagônicos (social e liberal, respectivamente) quanto ao exercício da atividade laborativa, mas que existem no mundo fático e encontram abrigo no ordenamento jurídico.

1.2 FORMAS ALTERNATIVAS E REGULAÇÃO DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Como mencionado no ponto 1.1, não se aborda todas as formas alternativas ao trabalho assalariado, já que são inúmeras, sendo este trabalho focado no estudo do trabalho cooperativo, da economia solidária e do empreendedor.

No âmbito internacional, as cooperativas¹⁰, a economia solidária e o empreendedorismo também são abordados, sendo previstos como alternativas de trabalho, tese que será sustentada por meio da abordagem do contido em disposições que se originam de Resoluções de Organismos Internacionais, como a ONU (Organização das Nações Unidas) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A ONU, por meio da Resolução nº 64/136 assevera a importância das cooperativas, já que contribuem para a erradicação da pobreza, ao funcionarem “como entidades de autoajuda, estimularem a economia e permitirem tanto o desenvolvimento da produção como gerarem empregos”. Ainda, considera que as cooperativas atuam visando à integração social, já que funcionam como um meio de dar voz aos mais pobres e grupos marginalizados, motivo pelo qual é capaz de promover a construção da paz (OIT, 2002).

A referida Resolução, que foi a mais recente sobre as sociedades cooperativas emitida pela ONU, ainda demonstra o relevante papel das cooperativas

¹⁰ Para estudar a regulação de forma minuciosa, ver a tese de Cândida Joelma Leopoldino, 2016.

para o “[...] desenvolvimento econômico e social, incluindo diversas classes de pessoas, tais como jovens, idosos, deficientes, índios e rurais, contribuindo para a erradicação da pobreza”. Cumpre notar que o item 4 da Resolução incentiva que as cooperativas sejam lidas como empresas comerciais, sem se observar as mazelas do cooperativismo tradicional, quando comparado ao popular (LEOPOLDINO, 2016, p. 82).

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) é uma agência da ONU que também traz disposições acerca da cooperativa, já no artigo 12 de sua Constituição. Além disso, dispõe sobre as cooperativas na Recomendação nº 127 compreendendo-as como uma forma que pode atuar em todos os setores econômicos, a fim de promover o desenvolvimento (LEOPOLDINO, 2016, p. 84).

Merece destaque a Recomendação nº 193 da OIT, na medida em que tem ligação tanto com o cooperativismo, como com a economia solidária, ao tratá-las:

[...] como locus de organização de trabalhadores desempregados e como forma de promover a participação desses trabalhadores no desenvolvimento econômico e social (OIT, 2002). A OIT tem hoje um setor completamente voltado para as cooperativas e a Economia Social e Solidária. A auto-organização dos trabalhadores em pequenas cooperativas ou associações financiadas por microcréditos passou a ser o remédio indicado pelos organismos multilaterais para combater os males produzidos pelas implacáveis políticas neoliberais (DARDENGO, 2012, p. 5)

No âmbito das organizações do direito privado, merece destaque a Aliança Cooperativa Internacional (ACI), que coordena o cooperativismo em todo mundo, com o objetivo de lhe dar integração, autonomia e desenvolvimento; e, inclusive, possui uma das cadeiras do Conselho da Organização das Nações Unidas, ONU¹¹.

A ACI também contribuiu para o cooperativismo, ao estabelecer os princípios que lhe regem - os quais foram fixados e atualizados em 1995, durante a realização do Congresso da Aliança Cooperativa Internacional (ACI), em Manchester-, sendo eles: a) adesão livre e voluntária; b) gestão democrática; c) participação econômica do sócio; d) autonomia e independência; e) educação,

¹¹ No campo do continente americano, o sistema cooperativo é representado pela Organização das Cooperativas da América – OCA fundada em 1963. Já no Brasil, a representação de todo o sistema cooperativista nacional compete à Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB. (PORTAL DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO, 2018). Por sua vez, a economia solidária é representada pela UNICOPAS (União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias). Esta, por sua vez, é “formada pela união de três relevantes entidades nacionais: UNISOL (Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários), a CONCRAB (Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária do Brasil) e a UNICAFES (União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária)” (LEOPOLDINO, 2016, p. 89).

treinamento e informação; f) parceria entre as cooperativas ou intercooperação; e g) interesse pela comunidade (SEBRAE c, 2018).

Da mesma forma, o empreendedorismo também é regulado pelos Organismos Internacionais. A agenda 2030 da ONU estabeleceu 17 objetivos e 169 metas visando à prosperidade do planeta, à erradicação da pobreza e ao desenvolvimento sustentável. O oitavo objetivo tem por finalidade “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos” (ONU, 2015), sendo o empreendedorismo uma forma de alcançá-lo, já que a terceira meta consiste na promoção de:

políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros (ONU, 2015).

Além disso, em nível regional, a XXV Cúpula Ibero-Americana de Presidentes e Chefes de Estado de 2016, realizada na Colômbia definiu como tema central “Juventude, Empreendedorismo e Educação”, a fim de fomentar a educação e o empreendedorismo como diretrizes para as políticas públicas, visando ao combate ao desemprego e pobreza entre os jovens nos países da região (PNUD, OIT, 2016).

No âmbito da OIT, a Agenda Global do Emprego, instituída com a estratégia de promover o pleno emprego produtivo, livre e de qualidade, previu as seguintes metas:

“a) políticas coordenadas e coerentes para gerar crescimento do emprego inclusivo; b) políticas de desenvolvimento de competências para aumentar a empregabilidade dos trabalhadores e trabalhadoras, a competitividade das empresas e o crescimento inclusivo; e c) políticas e programas para promover a sustentabilidade das empresas e o empreendedorismo” (PNUD, OIT, 2016).

Como se vê, até mesmo no âmbito internacional o empreendedorismo é visto como alternativa ao trabalho assalariado, sendo forma hábil de diminuir o desemprego, a pobreza e possibilitar a dignidade.

Visto o panorama internacional, passa-se a estudar como as formas alternativas cooperativismo e empreendedorismo são tratados na legislação

brasileira, a fim de compreender como estruturas e perceber se existiria uma predileção por algumas das formas.

1.3 AS FORMAS ALTERNATIVAS AO TRABALHO ASSALARIADO NO ÂMBITO CONSTITUCIONAL

A fim de facilitar a compreensão, este ponto será dividido em 2 (dois) subitens, sendo o primeiro dedicado a abordar de que forma a Constituição Federal da República Federativa do Brasil (CRFB) trata o cooperativismo e a economia solidária; e o segundo dedicado ao empreendedor.

1.3.1 Cooperativismo e Economia Solidária na Constituição da República Federativa do Brasil

Acerca da Economia Solidária, não há qualquer artigo do texto constitucional atual ou anterior que utilizou tal expressão, até porque ela é recente no Brasil, tendo seu início entre as décadas de 80 e 90, sendo uma expressão do movimento cooperativo popular. É justamente por isso que é possível encontrar artigos que indiretamente a fomentem, ao possuir relação com o cooperativismo, bem como por ter seus pressupostos e objetivos - como associativismo e inclusão social - albergados pelo texto constitucional.

Por sua vez, o cooperativismo foi tratado de forma indireta, pela primeira vez, na Constituição de 1891, que marca o rompimento de um modelo Estatal, o qual deixa de ser monárquico e unitário, para ser republicano e federativo. Nessa Constituição, o artigo 72, §8º da CF de 1891 autorizava o direito de trabalhadores associarem-se livremente, como se vê: “Art. 72, § 8º A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a policia, sinão para manter a ordem pública”.

A Constituição de 1934, embora seja importante do ponto de vista da ampliação dos direitos sociais, apenas mantém como direito individual a possibilidade de os trabalhadores associarem-se, nos termos do artigo 13, 12, como se vê: “12) É garantida a liberdade de associação para fins lícitos. Nenhuma associação será compulsoriamente dissolvida senão por sentença judiciária”.

É na Constituição de 1937 que a expressão cooperativa é primeiramente utilizada, havendo previsão de competência privativa da União para editar leis quanto a tal matéria, o que, segundo Bulgarelli (1998, p. 43) tem a ver com a tendência de considerar as cooperativas ligadas ao Direito Civil e ao Direito Comercial. Cumpre notar que se permitiu que os Estados exercessem a competência de regular as cooperativas agrícolas, a fim de suplementar a lei federal ou no caso desta ser inexistente, o que se encontra previsto nos artigos 16, XIX e 18, f, que seguem:

Art. 16. Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

[...]

XIX - as cooperativas e instituições destinadas a recolher e empregar a economia popular;

[...]

Art. 18. Independentemente de autorização, os Estados podem legislar, no caso de haver lei federal sobre a matéria, para suprir-lhe as deficiências ou atender às peculiaridades locais, desde que não dispensem ou diminuam as exigências da lei federal, ou, em não havendo lei federal e até que esta os regule, sobre os seguintes assuntos:

[...]

f) crédito agrícola, incluídas as cooperativas entre agricultores.

O motivo para esta primeira previsão no texto constitucional tem a ver com o desenvolvimento de cooperativas agrícolas, principalmente no sul do país, o que demonstrava um dos caminhos que o Brasil poderia perseguir para obter o desenvolvimento econômico (BRASIL; GUSMÃO, 2011, p. 5).

A Constituição de 1946, que marca a entrada do Estado brasileiro ao regime democrático, e a Constituição de 1967 adotam o modelo previsto na Constituição de 1934, de modo que deixam de utilizar a expressão “cooperativa”, embora garantam o direito à livre associação.

É durante a Constituição de 1967 que o cooperativismo passa por um grande momento de declínio, na medida em que a Lei nº 5.764/1971¹² passou a exigir a necessidade de autorização, para que as cooperativas pudessem operar, matéria regulada entre os artigos 17 a 20 deste diploma. A propósito, Brasil e Gusmão (2011, p. 5) afirmam que:

Na segunda metade dos anos 60, sob forte centralização do militarismo, as entidades representativas do cooperativismo em caráter nacional viam-se

¹² Nesse ponto, cabe o parêntesis de Verás Neto (2003, p. 272-273), o qual demonstra que a Lei nº 5.764/71 apenas foi revogada nos pontos em que colide com a Constituição de 1988. Desse modo, o diploma continua tendo vigência em todos os demais temas em que foi considerada concordante com a disciplina constitucional.

divergentes, enfraquecidas e com pouco respaldo para lutar pelas reivindicações advindas de suas bases, os cooperados.

Esse momento de declínio só vai cessar quando da promulgação da Constituição de 1988, que torna a livre constituição da cooperativa um direito fundamental, isenta de autorização prévia estatal. Tal previsão encontra-se no artigo 5º, XVIII da Constituição de 1988, que prevê a liberdade de associação e criação de cooperativas, como se vê: “Art. 5º, XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento”.

Dessa forma, desde a vigência da Lei nº 5764/1971 até a promulgação da Constituição de 1988 era necessária a autorização do Estado para constituir uma cooperativa; a partir da promulgação desta Constituição, houve a não recepção da referida norma infraconstitucional, de modo que a constituição da cooperativa passou a exigir, apenas, a existência de um número mínimo de pessoas e o registro do ato constitutivo na Junta Comercial (SILVA a, 2006, p. 91).

É importante ressaltar, todavia, que cooperativas de alguns ramos se sujeitam à legislação própria, como é o caso das cooperativas de crédito, visto que atuam como instituições financeiras, motivo pelo qual integram o sistema financeiro nacional. Desse modo, a operação destes ramos de cooperativas pode estar sujeita à autorização especial e regras diferenciadas, conforme disposto no artigo 192 da Constituição de 1988, fato que só comprova que a regra é a liberdade.

Art. 192 - O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

Destarte, o texto constitucional vai além ao demonstrar que o Estado deve promover um verdadeiro fomento ao desenvolvimento desta forma de produção; ao sustentar a necessidade de tratamento tributário diferenciado ao ato cooperativo, às cooperativas de garimpeiros e às cooperativas de crédito, entre outros (LEOPOLDINO, 2008, p. 53).

A propósito, os parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 174 da Constituição de 1988 preveem a necessidade de o cooperativismo e outras formas de associativismo - de

modo que se pode depreender a abrangência da economia solidária neste artigo - ser fomentado pelo Estado. A propósito:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

[...]

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

O §2º é o mais significativo, ao ilustrar a importância do cooperativismo dentro do contexto econômico brasileiro, de forma que as leis devem ser redigidas visando à efetivação do cooperativismo ou, nas palavras de Perius (1997, p. 19):

“[...] alterar lei que beneficia as cooperativas parece, assim, s.m.j, constituir afronta constitucional [...] De outra sorte, existindo legislação favorável ao setor cooperativo, esta só poderá ser melhorada e jamais alterada, quantos aos benefícios incorporados”.

Tal dispositivo decorre da percepção de que as cooperativas têm a função de auxiliar seus cooperados a produzirem, utilizarem recursos, economizarem e trabalharem de forma mais eficiente, o que incluiu seus associados, ao mesmo tempo em que aumenta o número de contribuintes e impostos pagos (PRADO, 2006, p. 145).

Outra razão para a previsão do §2º do artigo 174 da Constituição de 1988, - o qual abrange tanto o cooperativismo, como a economia solidária, uma vez que se fala em outras formas de associativismo -, reside no fato de se buscar efetivar princípios e objetivos da República Federativa do Brasil (dispostos nos artigos 1º e 3º, respectivamente da Constituição de 1988), como a erradicação da pobreza; a construção da sociedade livre, justa e solidária; os valores sociais do trabalho. Assim, pode-se dizer que os artigos 1º e 3º da Constituição de 1988 também remetem, indiretamente, a importância do cooperativismo e da economia solidária, que são usados numa perspectiva de diminuir desigualdades e a pobreza (VERÁS NETO, 2003, p. 242).

Acerca dos parágrafos 3º e 4º do artigo 174 da Constituição de 1988, é importante notar que foram efetivados por meio da promulgação da Lei 11.685/2008, que institui o Estatuto dos Garimpeiros, já que esta lei traz diversas disposições acerca do tratamento das cooperativas de garimpeiros.

Primeiro, porque prevê a prioridade para os garimpeiros obterem permissões de lavra garimpeira em determinadas áreas, esclarecendo uma dúvida quanto à Lei nº 7805/89, que não deixava evidenciado que as cooperativas não teriam prioridade para autorização de pesquisa ou concessões de lavra. Portanto, o §4º referido, parece carecer de subsídio dentro do âmbito infraconstitucional (TRINDADE, 2008).

A supracitada lei ainda permite que o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) realize a disponibilização de áreas de rejeitos de operações industriais de lavra pretéritas ou em áreas cujo título de lavra tenha sido objeto de renúncia ou caducidade às cooperativas de garimpeiros, viabilizando o uso da atividade para um fim social (TRINDADE, 2008).

Ressalta-se que tal disponibilidade não deverá ser aplicada para locais que não contenham substâncias minerais ou que dependam de trabalhos prévios de pesquisa mineral, que serão regulados pelo Código de Mineração. Ademais, o Estatuto ainda buscou regular a relação entre as cooperativas, visando a assegurar aos garimpeiros direitos sociais constitucionalmente garantidos aos trabalhadores em geral.

Outro artigo constitucional que dispõe acerca do tratamento das cooperativas é o artigo 187, VI da Constituição de 1988. Nele, há o incentivo ao cooperativismo em se tratando de política agrícola, tendo sido editada a Lei nº 8.171/1991, Lei Agrícola, a fim de regulá-lo.

Art. 187 - A política agrícola será planejada e executada, na forma da lei, com a participação efetiva de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

[...]

VI - o cooperativismo.

A doutrina entende que o artigo 199, §§1º e 2º da Constituição seriam uma forma indireta de previsão do cooperativismo, na medida em que há autorização para que a atividade de assistência de saúde seja prestada por atividades filantrópicas e sem fins lucrativos.

Por fim, o artigo 146, III, c da Constituição de 1988 prevê a necessidade de lei complementar estabelecer um tratamento tributário diferenciado para cooperativas.

Art. 146. Cabe à lei complementar:

(...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

(...)

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

Durante anos tal dispositivo não encontrou efetividade, por conta da não edição da lei complementar. Em razão disso, diversos estudos apontavam a necessidade da aplicação direta do comando Constitucional, já que, embora importe em norma programática, esta seria geradora de efeitos imediatos de, ao menos, tornar inválidas ou parcialmente inválidas as leis que lhe forem contrárias (PRADO, 2006, p. 146-150).

A discussão quanto a aplicação do artigo 146, III, c da Constituição de 1988 intensificou-se após a edição da Lei Complementar nº 70/1991, que tornou as cooperativas isentas do pagamento de PIS e COFINS. Contudo, a Medida Provisória nº 1.859/1999 revogou totalmente a lei, de modo que as cooperativas passaram a ser tributadas por atos cooperativos (previstos no artigo 79 da Lei 5764/1971) e não cooperativos.

O imbróglio só foi, em parte, resolvido, após a manifestação do Poder Judiciário em sede de recurso extraordinário, com repercussão geral¹³, e recurso especial repetitivo¹⁴, no bojo dos quais se consolidou o entendimento de que as cooperativas não devem arcar com PIS e COFINS pela prática de atos cooperativos internos (com seus cooperados), na medida em que estes não geram renda ou faturamento, fatores geradores exigidos por lei para a incidência tributária.

Destarte, a cooperativa é contribuinte de tributos - paga PIS sobre salários e receitas, por exemplo-, embora a jurisprudência tem dado, em parte, efetividade ao

¹³ STF, RECURSO EXTRAORDINÁRIO 598085 / RJ - RIO DE JANEIRO, RECURSO EXTRAORDINÁRIO, Relator(a): Min. LUIZ FUX, DJ: 06/11/2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2667174>. Acesso em 03 de agosto de 2018. É importante notar que neste recurso, o STF limitou as hipóteses em que não deveria haver a cobrança para os atos cooperativos internos, já que o julgamento das instâncias ordinárias foi pela exclusão do COFINS e PIS em todos os atos cooperativos, inclusive celebrados com terceiros.

¹⁴ STJ, RECURSO ESPECIAL: REsp 1.141.667-RS e REsp 1.164.716-MG, de relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, da Primeira Seção, julgado em 27/4/2016, DJe 4/5/2016, Inf. 582 do STJ.

artigo constitucional, de forma a garantir que, ao menos quanto ao ato cooperativo interno, não haja tal incidência.

Como se depreende, são diversos os dispositivos constitucionais que abordam diretamente a cooperativa e, indiretamente, a economia solidária, o que demonstra a percepção do constituinte de que tais modelos podem ser eficazes para garantir o desenvolvimento e o trabalho aliado a um novo paradigma, pautado no trabalho coletivo e regido por diversos princípios, como a solidariedade, conforme será visto no capítulo 2.

1.3.2 O Empreendedorismo na Constituição

O empreendedorismo, assim como o cooperativismo, encontra guarida na Constituição de 1988. Contudo, ao contrário deste, não há o uso literal da expressão “empreendedor” ou quaisquer de suas derivadas em qualquer artigo, inciso ou alínea do texto constitucional, o que poderia conduzir a ideia de que haveria uma menor importância de tal atividade para a ordem econômica brasileira.

Contudo, tal conclusão pode ser vista como errônea. O empreendedorismo é o cerne do sistema econômico dominante (capitalismo)¹⁵, motivo pelo qual, se não é diretamente regulado pela Constituição, todos os elementos que lhe servem de pedra fundamental o são. Desse modo, embora a Constituição de 1988 não trate do tema expressamente, dispõe de forma detida sobre cada um de seus pilares (livre iniciativa, propriedade privada e apropriação dos meios de produção), os quais compõem a ordem econômica (DAMIÃO; SANTOS; OLIVEIRA, 2013, p. 196).

É importante notar que a regulação da ordem econômica tem sempre uma finalidade ideológica, considerado que o estabelecimento dos limites para a intervenção do Estado na iniciativa privada dependem muito desta, considerando que um dos papéis legais é também tentar adequar o mundo real ao dever ser imaginado, o qual é, muitas vezes, positivado em um texto normativo (GRAU, 1998, p. 216).

De fato, a Constituição de 1988 não foi a primeira a dispor sobre a ordem econômica. Em 1917, a Constituição Mexicana elevou tal assunto à ordem jurídica

¹⁵ No capítulo 2 delimitar-se-á o que se entende por empreendedorismo para fins desta dissertação. De qualquer modo, a fim de dar contexto a frase proferida, quis-se dizer que o empreendedorismo, dentro da percepção neoliberal, é o espírito do capitalismo, ao incentivar a exploração da força de trabalho dentro do contexto da atividade econômica voltada à obtenção de lucro.

(SILVA b, 2006, p. 705); sendo seguida pela Constituição de Weimar, de 1919, que dedicou um capítulo inteiro a tal ponto (BATISTA, 2007, p. 319).

No Brasil, a primeira Constituição a tratar do tema foi a de 1934, que tratou da ordem econômica em um capítulo próprio, disposto entre os artigos 115 ao 143. Tal Constituição, embora tivesse uma perspectiva liberal e capitalista, já que se apoiava na iniciativa privada, na propriedade e na apropriação privada dos meios de produção, assegurava um caráter intervencionista do Estado na ordem econômica brasileira, ao permitir a União o monopólio de determinadas indústrias ou atividades econômicas, por motivo de interesse público.

Por sua vez, a Constituição de 1937 manteve a estrutura capitalista, contudo permitia a intervenção no domínio econômico de forma mediata ou imediata, o que demonstrava a permissão de uma gestão direta ou de estímulo. Tal previsão é facilmente compreendida ao se observar que a promulgação desta Constituição ocorreu durante a ditadura de Vargas.

Já em 1946, o constituinte reestabeleceu o contexto da Constituição de 1934, ao prever o capitalismo como princípio econômico, mas permitir o monopólio da União de algumas atividades e indústrias, conforme disposto em seu artigo 146:

Art. 146 A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição.

A Constituição Federal de 1967 manteve a estrutura da Constituição de 1946, contudo inseriu o artigo 157, § 8º, o qual gerou uma certa instabilidade, ao dispor que seria possível a intervenção por motivos de segurança nacional e para organizar o setor, sem que fosse explanado, precisamente, que hipóteses seriam essas, como se vê:

§ 8º São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei da União, quando indispensável por motivos de segurança nacional, ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

Por fim, a Constituição de 1988, embora mantenha a estrutura liberal e capitalista, agregou elementos relacionados ao paradigma social, no sentido de fomentar a intervenção estatal, a fim de zelar por novas necessidades sociais, como assistência, bem-estar, trabalho, moradia, entre outros. Desse modo, ao mesmo tempo em que se entende que os institutos do capitalismo devam ser albergados, na

medida em que possibilitam a regulação da economia, reconhece-se a ineficiência da autorregulação econômica, prevendo-se a intervenção Estatal (LENZA, 2013, p. 1247).

Tratar deste panorama não é desnecessário, na medida em que permite compreender como há muito a questão do empreendedor é tida como essencial para o desenvolvimento da economia, ao mesmo tempo em que demonstra que se antes a atividade era regida por um capitalismo selvagem, salvo raríssimas exceções, passou a ter como norte o desenvolvimento pautado no respeito a valores sociais, motivo pelo qual José Afonso da Silva (2006, p. 705) afirma que:

Esse embate entre Liberalismo [escrevemos em outro livro] com seu conceito de Democracia política, e o intervencionismo ou Socialismo repercute nos textos das Constituições contemporâneas, com seus princípios de direitos econômicos e sociais, comportando um conjunto de disposições concernentes aos direitos dos trabalhadores como à estrutura da economia e ao estatuto dos cidadãos. O conjunto desses princípios forma o chamado conteúdo social das Constituições (...) de orientação social democrática.

Assim, pode-se dizer que o texto foi elaborado em um contexto de grande tensão entre os que defendiam um modelo social e os que defendiam um modelo liberal, de forma que a Constituição de 1988 optou por contemplar ambas as visões em seu texto, motivo pelo qual é dito que se adotou uma postura social-democrata.

Aliás, é fácil confirmar esta afirmação ao se debruçar sobre o artigo 170 da Constituição Federal, o qual trata dos princípios da Ordem Econômica. Isso porque, ao prever que tal Ordem é fundada na livre iniciativa, demonstra a adoção da economia de mercado capitalista. De outro, ao prever a valorização do trabalho, bem como a busca da dignidade da pessoa humana e a justiça social¹⁶, revela um caráter atrelado ao que apregoa as teorias ligadas ao marxismo, já que incorpora um sentido de proteção (GRAU, 1981, p. 54).

É importante notar que, da mesma forma, os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa são também fundamentos da República Federativa do Brasil e princípios fundamentais, já que previstos no artigo 1º, inciso IV da Constituição de 1988. Dessa forma, o empreendedorismo, por se pautar na livre iniciativa,

¹⁶ Aqui, cabe fazer a ponderação de que assegurar a justiça social não é fácil em um sistema capitalista, marcado por bases individualistas, já que pressupõe a distribuição equitativa da riqueza. Desse modo, a previsão constitucional é uma tentativa de evitar a concentração de renda, a fim de garantir que todo cidadão disponha de meios para viver confortavelmente (GRAU, 1981, p. 54, Elementos de Direito Econômico).

propriedade privada e apropriação dos meios de produção é tanto um fundamento do Estado brasileiro, como base para toda a ordem econômica. Como é abordado segundo os referidos pilares, é necessário destrinchá-los, para ter uma compreensão mais exata do conteúdo que contemplam.

O conceito de livre iniciativa tem a ver com a possibilidade do livre exercício da empresa, atrelado, portanto, a uma liberdade política, conforme se verifica no parágrafo único do artigo 170 da Constituição de 1988, que a entende como o “livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei” (CHAGAS, 2014, p. 59).

Existem exceções à livre iniciativa, contudo, estas devem estar previstas no próprio texto da Constituição de 1988, não sendo permitido que leis ordinárias venham a excluí-la, salvo se houver norma da Constituição específica prevendo a hipótese, que apenas será regulada por lei (BARROSO, 2001, p. 190).

Do fundamento “livre iniciativa”, desdobram-se vários princípios da ordem econômica. O primeiro deles consiste na existência da propriedade privada, o que importa na possibilidade de o particular poder usá-la, gozá-la, usufruí-la ou dispô-la da forma que achar conveniente, motivo pelo qual a propriedade também foi elevada à categoria de princípio da ordem econômica (artigo 170, inciso II da Constituição de 1988) e de direito fundamental individual (artigo 5º, XXII da Constituição).

Ressalta-se que a propriedade privada não é um princípio absoluto, sendo flexibilizada, inclusive, por outros princípios da ordem econômica, seja pela função social da propriedade (artigo 170, inciso III da Constituição de 1988), pela defesa do meio ambiente (artigo 170, VI da Constituição de 1988) ou pela necessidade de garantir a dignidade e justiça social (LENZA, 2012, p. 1252).

A incidência da função social da propriedade no âmbito do Direito Empresarial resulta no princípio da função social da empresa, que tem o condão de determinar a “utilização produtiva dos bens de produção, proporcionando crescimento econômico e produção de riquezas na forma de um bem-estar coletivo” (SILVA, 2003, p. 280-281). Por isso, a empresa, enquanto atividade econômica organizada, passa a ter seu interesse limitado pelo interesse público, o que importa no respeito ao meio ambiente, aos direitos dos trabalhadores, aos direitos fundamentais, entre outros (CHAGAS, 2014, p.55-56).

O segundo é o da livre concorrência, previsto no artigo 170, IV da Constituição, o qual está atrelado a uma liberdade econômica, já que tem por base

que “todos podem livremente concorrer, com lealdade, visando a produção, à circulação e ao consumo de bens e serviços” (CHAGAS, 2014, p. 59). Isso quer dizer que há uma discricionariedade do empreendedor para estabelecer preços conforme a competição do mercado (BARROSO, 2001, p. 195).

O referido artigo deve ser lido conjuntamente com o disposto no artigo 173, §4º da Constituição¹⁷, na medida em que este é uma forma de efetivação da livre concorrência, ao condenar o abuso econômico, o lucro arbitrário e os mecanismos para a eliminação da concorrência e buscar evitar, de certa forma, a formação dos monopólios¹⁸.

Pode-se dizer que uma das formas de garantir, seja a livre iniciativa, seja a livre concorrência, é a previsão de que a ordem econômica deve garantir o tratamento favorecido para “as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País”, o que também é um princípio da ordem econômica, prevista no artigo 170, IX. Tal artigo deve ser lido conjuntamente com o artigo 179 da Constituição de 1988, que estabelece que o tratamento diferenciado será promovido por todos os entes federados, o que pode ser feito mediante a “simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei”.

Nota-se, aliás, que uma das formas de atuação do Estado para garantir o fomento ao microempresário e às pequenas empresas e atender a simplificação tributária é por meio da cobrança diferenciada de impostos, conforme disposto no artigo 146, inciso III, alínea d¹⁹ e artigo 150, II da Constituição Federal.

Tal princípio decorre da percepção de que havendo grandes empresas controlando o mercado, seria extremamente difícil novas inserções no mercado, já que o pequeno empreendedor não teria condições de competir com igualdade ou barganhar no preço, na maioria das hipóteses, de forma que o Estado deve intervir a fim de equilibrar esta relação (LENZA, 2012, p.1252).

¹⁷ O Art. 173, § 4º da Constituição de 1988 dispõe que: “a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”.

¹⁸ Aqui, cabe salientar que a concentração do capital é uma realidade do capitalismo, a qual não se modifica com a simples previsão legal. Contudo, isso não impede que o abuso de poder econômico seja condenado e combatido, sendo regulado pela Lei nº 12.529/2011, que dispõe sobre a prevenção e repressão do abuso da ordem econômica (SILVA b, 2006, p. 713).

¹⁹ Dispõe o artigo 146, III, d da Constituição Federal de 1988: “d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239. .

Ainda, a livre concorrência goza de outros limitadores, na medida em que deve respeitar os direitos dos consumidores, que é tanto um princípio da ordem econômica (artigo 170, inciso V da Constituição de 1988), como direito fundamental (art. 5º, inciso XXXII), uma vez que também é uma maneira de se impedir a existência de cartéis ou busca do lucro arbitrário.

Cumpra-se notar que a valorização do trabalho, o segundo pilar da ordem econômica, tem a ver com a percepção de que o trabalho é essencial para o desenvolvimento social, já que permite que o indivíduo se sinta útil na sociedade, como possa obter meios para ter uma vida digna. É bem por isso que, decorrente da valorização do trabalho, há previsão da busca do pleno emprego (SILVA b, 2006, p. 712).

Contudo, frisa-se que a busca do pleno emprego não é apenas um valor ligado à valorização do trabalho, como também decorrente da própria livre iniciativa, considerando que a empresa, enquanto atividade econômica organizada, rege-se pela função social, devendo, como já explanado, buscar o bem comum, seja promovendo o crescimento da economia, seja gerando empregos, seja observando os direitos fundamentais, seja garantindo a dignidade humana (CHAGAS, 2014, p. 76).

É certo que, como se verá nos capítulos a seguir, o Estado procura minimizar problemas relacionados à falta de vagas relativas ao trabalho assalariado por meio do fomento à empresa, de forma que cada vez é maior o número daqueles que “empreendem por necessidade”, o que tem contribuído para a precarização do trabalho e concentração de renda.

1.4 FORMAS ALTERNATIVAS DE TRABALHO NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Este subtítulo será subdividido em dois itens, sendo um destinado a abordar a tratativa da legislação infraconstitucional no tocante às cooperativas e à economia solidária no âmbito brasileiro, enquanto o outro aborda tal perspectiva quanto ao empreendedorismo.

1.4.1 Legislação Infraconstitucional no Tratamento das Cooperativas e da Economia Solidária

Antes de abordar as leis que regulam o cooperativismo, é importante compreender o processo de desenvolvimento deste dentro do direito brasileiro, o que se faz de forma sintetizada, pautando-se na sistematização elaborada por Bulgarelli (1998). Não se tem por finalidade, portanto, tratar em minúcias o processo, mas indicar como se deu o tortuoso caminho do reconhecimento do cooperativismo, muito embora tenha demonstrado, desde muito, sua importância para geração de empregos e economia.

Segundo Bulgarelli, pode-se estruturar a evolução do cooperativismo em cinco fases: 1º) implantação; 2º) consolidação parcial; 3º) centralismo estatal; 4º) renovação das estruturas; e 5º) liberalização. A fase de implantação teria se iniciado com a promulgação da Lei Orgânica de 1907 e o Decreto 1637, que apesar de conterem lapsos quanto ao tratamento das cooperativas, não apresentavam impedimentos para seu desenvolvimento. Tal afirmação decorre do fato de que tais diplomas não conferiam forma própria às cooperativas, que se constituíam enquanto sociedades comerciais, operando sob a forma de nome coletivo, em comandita ou sociedade anônima. De outro lado, permitia que fosse constituída sem precisar requerer qualquer autorização, embora se condicionasse a validade do ato constitutivo ao depósito do ato constitutivo perante a Junta Comercial e à apresentação semestral do rol de sócios (BULGARELLI, 1998, p. 63-65).

A fase de consolidação parcial tem início em 1932, com a promulgação do Decreto 22.239 indo até a edição do Decreto-Lei 59/1966. Tal fase é marcada por avanços e retrocessos. Isso porque, se em um primeiro momento garantia-se a constituição e o funcionamento livre das cooperativas, o que, em parte, facilitava o desenvolvimento destas, posteriormente tal entendimento foi revogado, para determinar que a cooperativa fosse atrelada ao sindicalismo, só podendo ser constituída após a instauração de um consórcio. De fato, o único ponto positivo deste período é que com a edição do Decreto-Lei 59/1966, esclareceu-se o que é o cooperativismo, ao diferenciá-lo de outros tipos de empresa, bem como concedendo benefícios fiscais às cooperativas (como isenção de imposto de renda e do selo). (BULGARELLI, 1998, p. 65-68).

A fase de centralismo estatal perdurou de 1966 - embora algumas leis demonstrassem a tentativa do Estado de intervir nas cooperativas desde 1964, com a edição da Lei da Reforma Bancária - até a edição da Lei nº 5.764/1971. Durante este período, houve uma tentativa estatal de tutelar o processo de desenvolvimento das cooperativas, passando-se a exigir autorização para seu funcionamento, limitando-se sua área de atuação ao município, com exceção das cooperativas regionais e centrais, bem como a limitando-se os benefícios tributários. Posteriormente, foi reconhecida a não incidência tributária do imposto de renda sobre o resultado positivo de cooperativas, mas isto acabou sendo ignorado pelos agentes fazendários, que entendiam ser caso de isenção e submetiam as cooperativas ao cumprimento de diversas obrigações acessórias tributárias. Durante este período, são apresentados projetos, sendo que um deles acabou por ser encampado, dando origem a Lei nº 5.764/1971 (BUGARELLI, 1998, p.68-73).

A fase de renovação de estruturas tem início com a edição da Lei nº 5764/1971, que atendeu todos os pleitos das lideranças cooperativas, com exceção da eliminação da autorização prévia para constituição e funcionamento da cooperativa. Além disso, outro grande marco do período foi tornar as cooperativas isentas de imposto de renda (VERAS NETO, 2003, p. 118).

A fase de liberalização tem início com a Constituição de 1988, que como visto no item anterior, promove uma verdadeira “revolução”, ao liberar a cooperativa do controle estatal, fomentá-la como útil ao desenvolvimento nacional (há expresso reconhecimento no tocante às cooperativas de garimpeiros e de crédito, por serem previstas no capítulo da ordem econômica), o que permitiu que houvesse um tratamento tributário diferenciado (VERAS NETO, 2003, p. 119).

Apresentado o percurso do cooperativismo até a forma como é compreendido hoje, com relevante papel econômico, cabe analisar de que forma é atualmente regulado no âmbito infralegal.

De fato, são diversas as leis, as quais têm por finalidade a regulação de distintas matérias, mas que, atentas às peculiaridades do cooperativismo, lhe destinam alguns artigos, como por exemplo: a Lei nº 8.171/1991, que dispõe sobre a política agrícola; a Lei nº 8.212/1991, que organiza a seguridade social e institui o plano de custeio; a Lei nº 9.711/1998, que dispõe sobre a recuperação de haveres do Tesouro Nacional e do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, a utilização de Títulos da Dívida Pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional, na quitação de

débitos com o INSS; a Lei nº 9876/1999, que regula a contribuição previdenciária do contribuinte individual e o cálculo do benefício; a Lei 8666/1994 que permite a licitação de cooperativas, vedando a discriminação em razão da opção por tal forma jurídica²⁰; entre muitas outras. Além disso, alguns ramos de cooperativas dispõem de regulações próprias, fato que apenas demonstra a importância do tema dentro do contexto brasileiro.

A finalidade deste tópico, todavia, é trazer a regulação dos ramos de cooperativas de forma mais geral, de modo que haverá uma dedicação a compreender a Lei nº 5.764/1971; a disposição dada pelo Código Civil, sendo feitas algumas menções à Lei das Cooperativas Sociais (Lei nº 9.867/1999) e Lei das Cooperativas de Trabalho (12.690/2012).

Inicialmente, é importante notar que a Lei nº 5.764/1971, que institui a Política Nacional de Cooperativismo e o regime jurídico das sociedades cooperativas, foi recepcionada pela Constituição de 1988, naquilo que não lhe seja contrária. Desse modo, continua sendo uma lei vigente; e de suma importância para a regulação do cooperativismo, já que trata das normas gerais. Desse modo, é a referida lei que dispõe acerca da constituição à dissolução das cooperativas, bem como das normas de uso diário.

O artigo 3º da Lei nº 5.764/1971 afirma que a cooperativa é uma sociedade de pessoas, de forma que se poderia depreender que apenas pessoas físicas pudessem compô-la. No entanto, o artigo 6, II desta lei assegura a permissão para pessoas jurídicas integrarem o rol de associados, no caso de terem por objeto atividade idêntica ou correlata à das pessoas físicas que a compõem; ou não possuírem finalidade lucrativa. De toda forma, a existência de pessoas jurídicas não altera o fato de a cooperativa ser uma sociedade de pessoas (REISDORFER, 2014, p. 65-66).

Acerca da constituição das cooperativas, esta é regulada pelos artigos 14 a 16, da Lei nº 5.764/1971, os quais exigem que um número mínimo de cooperados se manifestem, durante a Assembleia Geral dos fundadores, pela adoção da

²⁰ Marçal Justen Filho (2012, p. 417) afirma que “é possível e viável a participação de cooperativas em licitação, quando o objeto licitado se enquadra na atividade direta e específica para a qual a cooperativa foi constituída. Se, porém, a execução do objeto contratual escapar à dimensão do ‘objeto social’ da cooperativa ou caracterizar atividade especulativa, haverá atuação irregular da cooperativa”.

cooperativa, o que deve ser lavrado em ata ou instrumento público e assinado, em duas vias, por todos os associados que participaram da referida Assembleia.

Ocorre que, ainda que seguidos tais passos, a cooperativa ainda não restará fundada, na medida em que na mesma Assembleia Geral ainda deve ser aprovado o Estatuto da Cooperativa, o que será demonstrado pela assinatura de todos os seus associados; bem como eleitos os dirigentes e associados que comporão o conselho de administração e fiscal, os quais não podem ter parentescos de até 2º grau, em linha reta ou colateral.

Realizadas tais etapas, a cooperativa só restará constituída e adquirirá personalidade jurídica após o registro da ata, do Estatuto e demais documentos²¹ perante a Junta Comercial, que procederá a respectiva e necessária publicação.

Aqui, cabe considerar que o artigo 107 da Lei 5.764/1971 determina que a Cooperativa seja inscrita na Organização das Cooperativas Brasileiras ou na entidade estatal mediante o pagamento de 10% ou 50% do maior salário mínimo vigente, a depender do capital social. Contudo, tal disposição não foi recepcionada pela Constituição de 1988, muito embora o reconhecimento da inconstitucionalidade só tenha ocorrido após a entrada em vigor do Código Civil (CC)²².

É importante frisar que, muito embora as cooperativas sejam reguladas pela Constituição, pela Lei nº 5.764/1971, pelo Código Civil e demais disposições, o Estatuto da Cooperativa tem um papel fundamental na regulação dos direitos, deveres e obrigações entre cooperados.

As cooperativas podem ser constituídas para ter qualquer atividade lícita como objeto, considerando a disposição do artigo 5º da Lei 5.764/1971, que afirma que qualquer atividade, gênero ou serviço lícito pode se desenvolver mediante a forma de cooperativa; devendo ter como denominação social a expressão “cooperativa”. Ressalva-se que, em se tratando de cooperativas de trabalho, a

²¹ É necessário apresentar outros documentos, como o Registro Geral e Cadastro de Pessoa Física de todos os associados, declaração de desimpedimento da Diretoria, comprovante de pagamento da guia de recolhimento da taxa de arquivamento, entre outros (UNISOL, 2017).

²² Após a entrada do Código Civil, a cooperativa foi entendida como sociedade simples, mas que deve registrar-se perante a Junta Comercial, sendo tal registro suficiente para conferir-lhe personalidade jurídica. Diante disso, a OCB e entidades estatais começaram a condicionar o registro na Junta Comercial ao pré-registro, adquirido mediante o pagamento previsto no artigo 107 da Lei 5764/1971. Ocorre que o artigo 37, da Lei nº 8.934/1994 não admite a exigência de nenhum outro documento para além dos nele previstos, tornando a exigência da OCB e das entidades estatais ilegal. Não fosse o suficiente, há muito a doutrina sustentava a não recepção do artigo 107 da Lei nº 5764/1971, por violar o direito de livre associação. Atualmente, entende-se que este artigo é tanto ilegal, como não recepcionado, de modo que basta o pagamento do registro na Junta Comercial (DUARTE, 2014).

denominação social deverá ser “cooperativa de trabalho”, nos termos do §1º do artigo 10 da Lei 12.690/2012.

O artigo 22 da Lei nº 5764/1971 determina que as cooperativas tenham uma série de livros de forma obrigatória, como de matrícula; de atas de Assembleias Gerais, Órgãos de Administração e do Conselho Fiscal; de presença dos Associados nas Assembleias Gerais; entre outros, fiscais e contábeis.

O livro de matrícula tem a finalidade de controlar o corpo social da cooperativa, que pode ser muito variável, haja vista ser regulada pelo princípio das portas abertas (artigo 29 da Lei 5764/1971). Dessa forma, toda vez que alguém quiser ingressar na sociedade, apresentará uma proposta de admissão, que caso seja aprovada, será registrada no Livro de Matrícula, momento a partir do qual a pessoa torna-se associada e, portanto, titular de todos os direitos e deveres (SESCOOP, s.a, p.15).

Acerca da saída do associado, esta pode ocorrer de três formas: 1º) demissão, quando o associado opta por sair da cooperativa (artigo 32, da Lei nº 5764/1971); 2º) exclusão, em caso de dissolução da cooperativa, morte, incapacidade ou não atendimento aos requisitos estatutários para ingresso e permanência na cooperativa (artigo 36, Lei nº 5764/1971); e 3º) eliminação, quando houver infração legal ou estatutária, a qual só pode ser declarada em Assembleia Geral, após garantido o contraditório e ampla defesa, cabendo recurso a esta (artigo 33 e 34 da Lei nº 5764/1971) (BORBA, 2015, p. 5).

Além dos livros, as cooperativas precisam manter dois fundos de forma obrigatória: 1º) fundo de reserva, o qual é “destinado a reparar perdas e atender ao desenvolvimento de suas atividades, constituído com 10% (dez por cento), pelo menos, das sobras líquidas do exercício” (artigo 28, I da Lei 5764/1971), ou seja, em caso de haver resultado positivo, antes de repartidas as sobras, recolhe-se o fundo de reserva, que terá a finalidade de cobrir anos em que o resultado das atividades da cooperativa for negativo, sendo, neste caso, os cooperados responsáveis apenas pelo valor não coberto; e 2º) fundo de assistência técnica, educacional e social (FATES), o qual é “destinado a prestação de assistência aos associados, seus familiares e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa, constituído de 5%, pelo menos, das sobras líquidas apuradas no exercício” (artigo 28, II da Lei nº 5764/1971), ou seja, deve haver uma preocupação da cooperativa

com a educação, sendo que tais valores também devem ser retirados antes da divisão das sobras (SESCOOP, s.a, p. 15-16).

Em se tratando de cooperativas de trabalho, nada impede que outros fundos sejam criados pela Assembleia Geral, a qual deverá dar finalidade específica, modo de formação custeio, aplicação e liquidação, nos termos do §3º, artigo 7º da Lei 12.690/2012.

Muito embora o disposto no parágrafo único do artigo 442 CLT afirme a inexistência de relação emprego entre associados e cooperativa, em qualquer caso; deve-se notar que a Lei 5.764/1971 prevê, em seu artigo 31, que “o associado que aceitar e estabelecer relação empregatícia com a cooperativa, perde o direito de votar e ser votado, até que sejam aprovadas as contas do exercício em que ele deixou o emprego”. Desse modo, entre o cooperativado e a cooperativa não haverá relação de emprego, no entanto, pode existir no caso daquele optar por ser contratado, o que implicará a renúncia do direito de votar e de participar das decisões relativas ao rumo da cooperativa.

Cumpra notar que o associado pode ser contratado como trabalhador assalariado pela cooperativa, o que permite a existência de uma dicotomia, já que o associado continuará sendo um associado, embora sem direito de votar e ser votado; e empregado, sujeito às regras da CLT (BORBA, 2015, p.3).

Não fosse isso, o artigo 7º da Lei 12.690/2012 garante aos cooperados uma série de direitos apenas previstos para os empregados, isto é, contratados sob o regime da CLT, como salário não inferior ao piso da categoria e, na ausência, não inferiores ao salário mínimo; repouso semanal remunerado; jornada de 44 (quarenta e quatro) horas semanais; adicional noturno; adicional de insalubridade ou periculosidade; seguro acidente; e férias remuneradas.

É claro que havendo em fraude nos princípios da cooperativa, principalmente no caso de cooperativas de trabalho, é perfeitamente possível que, em razão do princípio da primazia da realidade, considere-se, em instância judicial, a configuração de relação de emprego (DELGADO, 2017, p. 223).

No tocante à estrutura da cooperativa, elas são compostas por órgãos sociais; órgãos de administração; e conselho fiscal. Os órgãos sociais referem-se às Assembleias, ocasiões em que as decisões são dadas de forma coletiva, geralmente, pela maioria dos votos dos associados presentes (com exceção da cooperativa de trabalho, em que as decisões são dadas pela maioria absoluta).

Estas podem ser: i) Assembleias Gerais, órgão supremo da cooperativa que decide sobre assuntos relativos ao objeto da cooperativa; ii) Assembleias Gerais ordinárias, que visam a resolver assuntos, como a prestação de conta e distribuição de sobras; e iii) Assembleias Gerais Extraordinárias, que visam à resolução de qualquer assunto não destinado às anteriores, sendo convocada quando necessário (BORBA, 2015, p. 6).

Já o órgão de administração é composto pela Diretoria ou Conselho de Administração, o qual é composto por 3 (três) associados, eleitos na Assembleia Geral, tendo mandato de 4 (quatro) anos, sendo que a cada período deve ser renovada em pelo menos $\frac{1}{3}$. Por sua vez, é órgão de fiscalização o Conselho Fiscal, que deve ser composto por 3 (três) associados e 3 (três) suplentes eleitos durante à Assembleia Geral, para mandato de 4 (quatro anos), sendo que a cada período deve ser renovado em pelo menos $\frac{1}{3}$ (BORBA, 2015, p. 7).

As cooperativas podem ainda se fundir, incorporarem-se e desmembrarem-se, assim como empresas. De outro giro, quanto à dissolução, as cooperativas seguem regras peculiares, já que não se sujeitam à Lei nº 11.101/2005 (Lei de Falência e Recuperação), na medida em que esta se destina às sociedades empresárias e EIRELI - Empresa Individual de Responsabilidade Limitada- (artigo 1º), de modo a não abranger uma sociedade simples, tal qual a cooperativa (FAZZIO JÚNIOR, 2006, p. 633).

Há quem sustente que a lei de recuperação e falências deveria se estender às cooperativas, considerando que o objetivo do instituto é a preservação da empresa, diante de possuir função social, mas a doutrina e jurisprudência, em sua maioria, rechaçam à aplicação, por violar expressamente o artigo 1º da lei 11.101/2005 (CORREIA JÚNIOR, CAVALCANTI FILHO, 2018, p. 255).

Desse modo, a dissolução da cooperativa deve seguir o comando dos artigos 63 a 78 da Lei 5.764/1971, que determina que será seguida pela liquidação, que tem por finalidade o pagamento dos credores e devolução das cotas. Havendo valores remanescentes, não poderão ser divididos entre os associados, mas devem ser destinados a outra cooperativa, instituição assemelhada e, não havendo, ao Tesouro Nacional.

Posteriormente, o Código Civil trouxe um avanço do tratamento das cooperativas, ao dar uma nova direção para alguns temas, embora não regule completamente a matéria. Tal diploma regula as sociedades cooperativas em pontos

esparços e dentro de um capítulo próprio, previsto entre os artigos 1093 a 1096. Em razão disso, houve dúvidas acerca de que lei deveria reger o cooperativismo, a Lei nº 5764/1971 ou o Código Civil, no ponto em que houver regulação divergente, considerando que regras são normas que devem ser aplicadas conforme o critério do “tudo ou nada”.

Para sanar a antinomia aparente das normas, há três critérios que devem ser utilizados, a fim de se encontrar a correta norma a ser aplicada: 1º) o critério hierárquico; 2º) o critério cronológico; e 3º) o critério da especialidade²³.

Acerca da hierarquia, tanto o Código Civil, como a Lei 5.764/1971 são consideradas normas infraconstitucionais, de forma que não se encontra neste critério a solução. Acerca do critério da especialidade, ambas as normas também são especiais. Sendo assim, é o critério da cronologia que permite compreender que devem prevalecer as disposições do Código Civil, considerando ser a norma mais recente, nos casos de disposições contrárias entre ambas as normas.

Destarte, pode-se afirmar que a Lei nº 5.764/1971 continua em vigor, mas precisa se adaptar às modificações trazidas pelo Código Civil. Aliás, tal conclusão vem descrita no *caput* do artigo 1093 do Código Civil, que afirma que a “sociedade reger-se-á pelo disposto no presente Capítulo, ressalvada a legislação especial”.

As alterações previstas no Código Civil estão previstas no artigo 1094 deste diploma. A primeira delas encontra-se no inciso I deste artigo, que determina que o capital social pode ser variável ou dispensado: “Art. 1.094 do Código Civil. São características da sociedade cooperativa: I - variabilidade, ou dispensa do capital social “; enquanto o artigo 4º, II da Lei 5.764/1971 apenas previa a possibilidade deste ser variável, como se vê:

Art. 4º da Lei 5.764/1971 As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características: [...]

²³ A existência de antinomia parte da ideia de Kelsen de que o ordenamento jurídico é uno e coerente, de forma que não podem haver disposições contrárias entre si. No caso de haver normas com disposições contrárias, por exemplo, uma permitindo e outra negando, deve-se aplicar os critérios cronológico, hierárquico e de especialidade, a fim de se encontrar a norma aplicável. “O critério cronológico serve quando duas normas incompatíveis são sucessivas e de mesmo nível; o critério hierárquico serve quando duas normas incompatíveis estão em nível diverso; o critério de especialidade serve no choque de uma norma geral com uma norma especial” (BOBBIO, 1998, p. 91). Segundo o critério hierárquico, deve-se aplicar a norma de hierarquia superior; já pelo critério de especialidade, deve-se aplicar a regra mais especial; e por fim, pelo critério cronológico, deve-se aplicar a regra mais recente.

II - variabilidade do capital social representado por quotas-partes.

A variabilidade do capital social significa que o estatuto social não precisa ser modificado toda vez que um sócio ingresse ou se retire da sociedade, de forma a se diferenciar de outras legislações já revogadas, que determinavam que a cooperativa precisaria atualizar o rol de seus sócios e do montante do capital a cada seis meses.

Se a variabilidade foi um grande avanço, quanto mais a dispensa do capital social. O capital social pode ser definido como o investimento que o sócio faz para permitir o início da sociedade, o qual ainda determina seu poder de mando, já que representa o peso de seu voto nas decisões sobre o rumo do empreendimento; sua participação do lucro; limite de responsabilização, nos casos das empresas de responsabilidade limitada; e quota correspondente em caso de dissolução (SEBRAE/AP, 2019).

Nas sociedades cooperativas, o papel do capital é deveras mitigado. Primeiro, porque cada sócio tem apenas direito a um voto, independentemente da quantidade inicial que tenha contribuído para o início da atividade, o que é uma alteração prevista no artigo 1094, inciso VI do Código Civil, considerando que o artigo 4º, V da Lei 5.764/1971 permitia a proporcionalidade do voto nas cooperativas de crédito.

Segundo, porque as cooperativas não visam ao lucro, de forma que não haveria como o capital regular a divisão deste, já que inexistente. Terceiro, porque as sobras são divididas de acordo com critérios formulados dentro da cooperativa, o que sempre está atrelado à participação do sócio na obtenção destas, nos termos do inciso VII, do artigo 1094 do Código Civil. Quarta, porque há limitação inclusive das cotas que um sócio pode ter, a fim de evitar que a retirada impeça a continuidade das atividades, sendo esta uma alteração também promovida pelo Código Civil, a qual está disposta no inciso III do artigo 1094.

Cumprir notar que a dispensa do capital social tem por intuito não obstar que a falta de recursos impeça o início da sociedade cooperativa, até porque, ao optar por tal modalidade, a responsabilidade patrimonial recairá sobre os sócios.

O inciso II também traz uma grande novidade, ao não dispor de forma taxativa a quantidade de sócios para a construção da sociedade, enquanto o artigo 6º, II da Lei nº 5.764/1971 previa o mínimo de 20 sócios. A ideia da Lei nº 5.764/1971 é de que a melhor forma de desenvolver cooperativas é dispondo de um

grande número de sócios. Todavia, ao se elaborar o Código Civil, percebe-se que a falta de pessoas não deve obstacularizar a constituição da sociedade, de forma que bastaria que houvesse um número mínimo para dar vazão à administração da sociedade (BORBA a, 2015, p.8).

O grande problema é que, como Código Civil não trouxe um número expresso, muitos doutrinadores ainda entendem como correto o mínimo de 20 sócios, enquanto outro sustentam uma quantidade menor, de forma a existir uma certa dificuldade, ainda, quanto ao tema.

Talvez por isso, a Lei das Cooperativas de Trabalho (Lei nº 12.690/2012) já previu expressamente que o número de sócios para a constituição da cooperativa deve ser de 7 (sete). Tal número é válido para tal ramo das cooperativas, embora alguns tenham passado a advogar sua extensão para todos os demais (BORBA a, 2015, p. 9).

Já o inciso IV do artigo 1094 do Código Civil trata da intransferibilidade das cotas a terceiros, o que já era previsto pelo artigo 4º, IV da Lei 5764/1971. A ideia é de que para ingressar, basta manifestar o interesse, já que vige nas cooperativas o princípio das portas abertas ou da livre adesão.

É interessante observar que o artigo 1095, em seus parágrafos 1º e 2º, do Código Civil prevê que a responsabilidade do sócio da cooperativa pode ser tanto limitada, em que se pautará no valor do capital social por ele integrado; ou de forma ilimitada e solidária. Aqui, cabe ressaltar que a doutrina entende que, muito embora o texto legal utilize a expressão solidária, na verdade esta será subsidiária.

A fim de adquirir personalidade jurídica, as sociedades cooperativas precisam registrar seus atos constitutivos na Junta Comercial, muito embora sejam sociedades simples, conforme determinado no artigo 983, parágrafo único do Código Civil.

Por fim, cabe tangenciar a Lei nº 9.867/1999, que trata das cooperativas sociais, as quais instituem o neocooperativismo, na medida em que tem por finalidade primordial a inclusão social, ao invés de trazer uma vantagem aos seus associados. Isso porque o objetivo das cooperativas é dar perspectivas de trabalho para grupos como de deficientes, que encontram uma maior dificuldade em se inserirem no mercado de trabalho.

Além desse aspecto, a lei traz algumas peculiaridades, como a divisão dos associados em voluntários e em desvantagem. São associados voluntários aqueles

que atuam sem buscar qualquer retorno econômico, apenas com intuito de solidariedade; enquanto são associados em desvantagem: os deficientes físicos e sensoriais; os deficientes psíquicos e mentais, as pessoas dependentes de acompanhamento psiquiátrico permanente, e os egressos de hospitais psiquiátricos; os dependentes químicos; os egressos de prisões; os condenados a penas alternativas à detenção; os adolescentes em idade adequada ao trabalho e situação familiar difícil do ponto de vista econômico, social ou afetivo, que atuam buscando serem incluídos, primeiramente.

A ideia da criação dessas cooperativas partiu da legislação italiana, que tendo observado a existência fática dessas cooperativas, regulou a prática. No Brasil, por sua vez, a lei foi criada visando a ser uma política pública, já que ela iniciou o fomento da formação de tais cooperativas (BORBA b, 2015, p.7)

Aqui, cabe ressaltar que as cooperativas não podem ser Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), em razão da vedação expressa no artigo 2º, inciso X, da Lei nº 9.790/1999. Isso tem a ver com a finalidade das cooperativas, que é obter uma vantagem aos associados, em razão do trabalho mútuo, enquanto a OSCIP busca consolidar um dos interesses públicos previstos no artigo 3º de sua lei, que seguem:

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

- I - promoção da assistência social;
- II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- V - promoção da segurança alimentar e nutricional;
- VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- VII - promoção do voluntariado;
- VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

XIII - estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte.

Contudo, considerando que a finalidade das cooperativas sociais é a inclusão social, algo muito relacionado com os objetivos de assistência social e promoção da cidadania, direitos humanos e valores sociais, há quem defenda a possibilidade de as cooperativas sociais poderem qualificar-se como OSCIP, já que isso traz vantagens, como a contratação, pela administração, sem licitação (BORBA b, 2015, p. 9).

1.4.2 E O Marco Legal da Economia Solidária?

A forma jurídica mais indicada para que os empreendimentos de Economia Solidária se formalizem e mantenham suas atividades é a cooperativa. Isso porque tal forma não possui fins lucrativos e permite o exercício da autogestão. Além disso, facilita a comercialização de produtos, acesso ao crédito e participação, inclusive, em licitações públicas (GONÇALVES, 2015, p. 64).

Justamente, por isso, gastou-se tantas páginas com a finalidade de demonstrar as regras e requisitos que devem ser cumpridos para a adoção e manutenção da forma cooperativa. Contudo, são tantos os requisitos, que estes acabam servindo de entraves à adoção desta forma, sendo exemplos a exigência de um número mínimo de associado – ainda que o Código Civil tenha acabado com a exigência, na prática, por não estipular um número, continua-se exigindo ao menos 20 cooperativados -; a constituição mediante registro, o que requer o dispêndio de recursos; impossibilidade de parentesco entre as pessoas nos órgãos da cooperativa; limitação do conceito de ato cooperativo, entre outros (GONÇALVES, 2015, p. 67).

Dados do SENAES/MTE (Secretaria Nacional de Economia Solidária-Ministério do Trabalho e Emprego) demonstram que há 5.403 empreendimentos de economia solidária registrados no CADSOL (Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários) em 2018, dos quais 3.724 adotam a forma de grupos informais, o que corresponde a 69% de todos os empreendimentos; 1148 adotam a forma de associação, o que corresponde a 21%; 498 adotam a forma

de cooperativa, o que corresponde a 9,4% dos empreendimentos; e 33 adotam a forma de sociedade empresarial, o que corresponde a 0,6%²⁴ (SENAES, 2018).

Tabela 1. Forma de Organização dos Empreendimentos Solidários em número absoluto e em porcentagem

Forma de Organização	Número Absoluto	Porcentagem
Informais	3274	69%
Associação	1148	21%
Cooperativa	498	9,4%
Sociedade Empresarial	33	0,6%
Total	5.403	100%

Fonte SENAES, 2018.

Como se vê, embora a forma cooperativa seja a mais indicada, como já discutido, não contempla sequer 10% de todos os empreendimentos (SENAES, 2018). Ainda que apenas a minoria dos empreendimentos de economia solidária adote a forma cooperativa, é certo que este modelo tem sido utilizado por pessoas advindas de setores marginalizados, as quais têm se organizado de forma oposta à lógica do capital, com apoio de sindicatos, universidades, entidades sem fins lucrativos, para a exploração de uma atividade econômica (LEOPOLDINO, 2011, p.142).

É justamente por isso que se pode dizer que há dois tipos de cooperativas: as tradicionais ou empresariais; e as populares. Enquanto as tradicionais e empresariais estruturam-se, com poucas exceções, como organizações empresariais, são voltadas para a exploração de serviços e *commodities*, gozando de facilidades de acesso ao crédito e um amplo aspecto de proteção legal - como se depreende ao se estudar apenas as regras gerais que regulam o cooperativismo-; as cooperativas populares são destinadas a grupos marginalizados, como forma de combate à informalidade e inserção social (CHRISTOFFOLI, 2018, p. 34).

De fato, entre as formas jurídicas existentes, nota-se que a maioria dos empreendimentos de economia solidária é formalizada por meio da associação, a qual é regulada pelos artigos 53 ao 59 do Código Civil. Associação consiste na união de pessoas sem fins econômicos, embora nada as impeça de ter lucro (FIUZA, 2015, p. 195).

²⁴ SENAES. CADSOL, 2018. Dados disponíveis em:

<http://cadsol.mte.gov.br/inter/cadsol/view/relatorio/quantitativo/main.seam.jsessionid=ge7oznMHKRbJv8e7kQx9cEU+.RHJBPRD01:CADSOL-HOST05?cid=39222>. Acesso em 15 de julho de 2018.

A esse respeito, Carlos R. Gonçalves (2012, p. 198) afirma que a associação “pode exercer ou participar de atividades econômicas”, mas não pode visar ao lucro. É por isso que “não há, entre os membros da associação, direitos e obrigações recíprocos, nem intenção de dividir resultados”, uma vez que a associação tem como finalidade primordial “objetivos altruísticos ou científicos ou artísticos ou beneficentes, educativos ou culturais ou esportivos ou políticos” (GONÇALVES, 2012, p. 198).

Em razão disso, a associação não é indicada para albergar atividades econômicas, considerando que o patrimônio é da pessoa jurídica e não dos associados, que não podem ratear as sobras das operações, mas devem reaplicá-las para alcance de suas finalidades (CARDOSO; CARNEIRO; RODRIGUES, 2014, p. 38). Logo, em havendo dissolução, o patrimônio não poderá ser dividido entre os sócios, mas destinado “à entidade de fins não econômicos designada no estatuto, ou omissa este, para instituição municipal, estadual ou federal de fins idênticos ou semelhantes” (artigo 61 do CC).

Se a associação já parece oferecer restrições para o desenvolvimento da economia solidária, a situação piora nos casos em que o empreendimento não se amolda a nenhuma forma jurídica existente, já que, por exemplo, isto limita, sobremaneira, a possibilidade de comercialização, considerando que se gera uma impossibilidade de emitir nota fiscal. É justamente por isso que se diz que a forma cooperativa, de fato, oferece mais vantagens, embora não seja a mais adotada em razão das formalidades que exige (GONÇALVES, 2015, p. 64).

Aqui, cabe ainda ponderar que se por um lado a adoção da forma cooperativa representa benesses para os empreendimentos solidários, de outro, o só fato de se constituírem enquanto cooperativas populares não é suficiente para que se considere o amparo legal ou as políticas públicas adequadas, já que estas sofrem com uma forma jurídica que não é completamente adequada, encontram dificuldades em ter acesso ao crédito, bem como de conviver com a concorrência predatória (CHRISTOFFOLI, 2018, p. 34).

A fim de simplificar os requisitos para os empreendimentos de economia solidária adotarem a forma cooperativa, a doutrina sugeriu a alteração da Lei nº 5.764/1971. Contudo, o cooperativismo empresarial também demanda alterações na lei, a fim de obter maiores facilidades. Diante desse cenário, foram apresentados 2 (dois) projetos com o intuito de alterar a referida lei: 1º) o PL 3/2007 do Senado

Federal - reflete o posicionamento da OCB (Organização das Cooperativas Brasileiras) e do cooperativismo tradicional-, que foi aprovado por esta Casa e encaminhado à Câmara dos Deputados, onde foi identificado como PL 519/2015 e se encontra aguardando parecer do Relator na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público²⁵; e 2º) o PL 153/2007 do Senado Federal, que tinha por intuito albergar os interesses dos empreendimentos de economia solidária, mas foi rejeitado em 09/02/2015²⁶.

Por fim, pode-se dizer que a economia solidária é regulada de forma indireta pela legislação das cooperativas ou associações, não sendo matéria de nenhum diploma que vise a regulá-la de forma expressa e sistemática.

1.4.3 Legislação Infraconstitucional no Tratamento do Empreendedorismo

O empreendedorismo, como será melhor visto no capítulo 2, tem a ver com a identificação de oportunidades e capacidade de assumir riscos para aproveitá-las. Ser empreendedor, portanto, não é sinônimo de abrir um negócio ou ser empresário.

De qualquer modo, é certo que, segundo a perspectiva neoliberal, há uma grande intersecção entre a postura de empreender e de ser empresário²⁷. Assim, muito da legislação a ser analisada, neste ponto, caracteriza-se pelo estudo das leis destinadas ao empresário individual, que ao mesmo tempo que é entendido como empreendedor, pelo legislador; é considerado desenvolvedor de atividade alternativa ao trabalho assalariado, neste trabalho.

²⁵ É possível ter acesso ao andamento do PL por meio de consulta à página da Câmara. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=953932>. Acesso em 15 de agosto de 2018.

²⁶ É possível ter acesso ao andamento do PL por meio de consulta à página do Senado. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/80378>. Acesso em 15 de agosto de 2018.

²⁷ Como afirma Fabio Ulhoa Coelho (2012, p. 22) exercer a empresa não é algo singelo, por isso é necessário agir como empreendedor, já que “[...] a pessoa que se propõe realizá-la deve ter competência para isso, adquirida mais por experiência de vida que propriamente por estudos. Além disso, trata-se sempre de empreitada sujeita a risco. Por mais cautelas que adote o empresário, por mais seguro que esteja do potencial do negócio, os consumidores podem simplesmente não se interessar pelo bem ou serviço oferecido. Diversos outros fatores inteiramente alheios à sua vontade — crises políticas ou econômicas no Brasil ou exterior, acidentes ou deslealdade de concorrentes, por exemplo — podem também obstar o desenvolvimento da atividade. Nesses casos, todas as expectativas de ganho se frustram e os recursos investidos se perdem. Não há como evitar o risco de insucesso, inerente a qualquer atividade econômica. Por isso, boa parte da competência característica dos empresários vocacionados diz respeito à capacidade de mensurar e atenuar riscos”.

O artigo 966, *caput* do Código Civil conceitua o empresário como aquele que “exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços”, o que pode ser desenvolvido por meio de uma sociedade ou por um único indivíduo, o qual é chamado de empresário individual.

O empresário individual, embora deva se registrar, não constitui uma pessoa jurídica. Trata da pessoa física que exerce a atividade de empresa, de modo que utiliza bens próprios para a exploração do negócio, não incidindo o princípio da separação do patrimônio (CHAGAS, 2014, p.75-76).

Segundo a doutrina do Direito Empresarial, o artigo 966 do CC requer a conjugação de 4 (quatro) elementos para que se tenha um empresário, na medida em que exige: i) o exercício de atividade econômica visando ao lucro; ii) para a produção ou circulação de bens ou serviços; iii) de forma profissional, o que requer a não eventualidade ou habitualidade; e iv) de forma organizada, o que requer a articulação dos 4 (quatro) fatores de produção do capital: capital, força de trabalho, insumo e tecnologia (COELHO, 2012, p. 21). Portanto, só haverá empresário se a atividade econômica for exercida de forma profissional, com fim econômico (fim lucrativo) e com *modus operandi* organizacional, manipulando todos os quatro fatores de produção²⁸.

E, do conceito de empresário, é justamente o conceito de organização empresarial, no tocante ao fator de produção força de trabalho, que tem causado controvérsia, na medida em que há quem sustente a necessidade de contratar pessoas ou empregar para que se tenha um empresário, enquanto há quem defenda a desnecessidade desta contratação.

Mamede (2018, p. 6) considera a necessidade de empregar para que o empresário seja tido como tal, pois do contrário, se estaria falando de um autônomo. Para tanto, lança mão do exemplo da Dona Maria que quer comercializar seus bolos, afirmando que caso venda em sua casa, sem empregar ninguém, será autônoma. Contudo, se alugar um imóvel, onde irá fabricar os bolos, e contratar um ajudante, será empresária.

²⁸ Essa afirmação está ancorada na teoria econômica neoclássica, a qual rompe com paradigmas da teoria marxista, na medida em que, enquanto nesta a força de trabalho é uma mercadoria especial, considerando ser a única capaz de produzir mais valor; naquela, supõe-se que a força de trabalho possui qualidade igual a dos demais fatores, não sendo dotada de caráter especial.

No mesmo sentido, Campinho (2018, p. 26) afirma que uma pessoa que adquire uma carrocinha de pipoca, mas não emprega ninguém, não pode ser considerada empresário.

De outro lado, Coelho (2012, p.30) afirma que o profissionalismo pode ser compreendido em 3 vertentes: 1º) habitualidade, na medida em que o empresário não pode exercer a atividade empresarial de forma esporádica; 2º) pessoalidade, considerando que o empresário deve contratar empregados, os quais irão prestar os produtos ou serviços, enquanto o empresário controla a atividade organizada; e 3º) monopólio das informações, no sentido de que cabe ao empresário saber informações do produto, serviços, e empregados.

Contudo, Coelho sustenta que as vertentes da habitualidade e da pessoalidade não são mais importantes, porque “a decorrência mais relevante da noção está no monopólio das informações que o empresário detém sobre o produto ou serviço objeto de sua empresa” (COELHO, 2012, p. 31), principalmente às relativas ao “uso, qualidade, insumos, empregados, defeitos de fabricação, riscos potenciais à saúde ou vida dos consumidores”.

Do mesmo modo, Chagas (2014, p. 78) afirma que ter empregados não é elemento essencial da empresa, motivo pelo qual conceitua empresário como:

[...] o empreendedor individual que, com habitualidade, profissionalidade e o objetivo principal de lucro, predispõe-se à produção de bens ou serviços, organizados e concatenando os fatores de produção (capital, insumos e tecnologia), **com ou sem auxílio de trabalhadores subordinados**. (grifou-se) (CHAGAS, 2014, p. 66).

Pode-se dizer que muito dessa controvérsia doutrinária advém do fato de que o legislador, a fim de facilitar a formalização do trabalhador autônomo, ter criado uma política pública que permite que até aqueles que eram, outrora, manicures, borracheiros, esteticistas, entre outros²⁹, pudessem galgar a posição de

²⁹ Aqui, cabe bem a ressalva de Coelho (2012, p. 39) que afirma que “o empresário individual, em regra, não explora atividade economicamente importante. Em primeiro lugar, porque negócios de vulto exigem naturalmente grandes investimentos. Além disso, o risco de insucesso, inerente a empreendimento de qualquer natureza e tamanho, é proporcional às dimensões do negócio: quanto maior e mais complexa a atividade, maiores os riscos. Em consequência, as atividades de maior envergadura econômica são exploradas por sociedades empresárias anônimas ou limitadas, que são os tipos societários que melhor viabilizam a conjugação de capitais e limitação de perdas. **Aos empresários individuais sobram os negócios rudimentares e marginais, muitas vezes ambulantes. Dedicam-se a atividades como varejo de produtos estrangeiros adquiridos em zonas francas (sacoleiros), confecção de bijuterias, de doces para restaurantes ou bufês, quiosques de miudezas em locais públicos, bancas de frutas ou pastelarias em feiras semanais etc.**” (grifou-se).

empresários, gozando de direito à formalização, inclusive, por tratamento diferenciado e sujeitos à tributação simplificada (Simples Nacional).

De fato, se está a falar da Lei Complementar (LC) nº 123/2006 que, ao buscar dar concretização aos artigos 146, III, *d*; 170, IX; e 179 da Constituição Federal, no tocante ao tratamento diferenciado a ser dispensado à microempresa e à empresa de pequeno porte, criou o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, o qual prevê um sistema de facilitação tributária e de formalização às Microempresa (ME) - incluindo uma de suas modalidades, o Microempreendedor Individual (MEI), instituída posteriormente pela LC nº 128/2008- e Empresa de Pequeno Porte (EPP).

O estudo detalhado do Estatuto será realizado no capítulo 3, em que se tem a pretensão de demonstrar como as políticas públicas de fomento ao empreendedorismo foram construídas e estão implementadas.

Desse modo, o restante deste item será destinado a tratar de aspectos acerca do empresário individual, a partir de características, impedimentos legais, responsabilidade, entre outros pontos, considerando que o conhecimento destes aspectos torna-se pressuposto para se compreender a supracitada política pública, que traz requisitos que se somam aos dispostos no Código Civil.

1.4.3.1 Requisitos para ser um empresário individual

Primeiramente, é importante notar que os requisitos tratados se referem ao empresário individual propriamente dito, que é um dos regimes jurídicos possíveis de ser optado por quem queira exercer, sozinho, a atividade de empresa. No entanto, muitas das vedações e de requisitos são aplicáveis para outras modalidades, de forma que o estudo deste regime funciona como regra geral para as demais.

O empresário individual propriamente dito deve ser registrado, o que requer uma inscrição na Junta Comercial³⁰, nos termos do artigo 967 do CC. Caso não haja o registro, o empresário será irregular, o que lhe importa em uma série de ônus, como a impossibilidade de pedir a falência de credores ou de requerer a

³⁰ Juntas Comerciais é uma nomenclatura criada em 1961 e que foi repetida pelo Código Civil de 2002, muito embora tal órgão tenha passado a se chamar Departamento Nacional do Registro de Comércio (DNRC), o qual é vinculado o Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (COELHO, 2012, p. 151).

recuperação judicial ou extrajudicial. É bem por isso que o registro não tem eficácia constitutiva, mas meramente declaratória³¹, o que justifica o fato de poder requerer a sua própria falência (CAMPINHO, 2019, p. 31).

Além da inscrição na Junta Comercial, o empresário precisa fazer a inscrição fiscal na Receita Federal, recebendo um CNPJ, que é o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas. Por isso, pode-se dizer que haverá uma certa bipolaridade, pois de um lado o empresário será pessoa física, que tem bens de uso pessoal que são alocados contabilmente e tributariamente no seu CPF; e de outro, ele tem um CNPJ, em que guarda os bens afetos à atividade empresária. De todo modo, é importante que se frise que o empresário individual é uma pessoa física, que apenas possui CNPJ para fins de facilitação do tratamento tributário (CHAGAS, 2014, p. 76).

Além disso, o empresário individual precisa ser legalmente capaz e não pode ser legalmente impedido, nos termos do artigo 972 do CC. A exigência da capacidade importa no fato de que não têm capacidade para exercer empresa, portanto, os menores de 18 anos não emancipados- já que o menor emancipado pode exercer a empresa como um maior-, ébrios habituais, viciados em tóxicos, deficientes mentais, excepcionais e os pródigos, e, nos termos da legislação própria, os índios (TOMAZETTE, 2017, p. 84-85).

Em casos excepcionais, para preservar a própria empresa ou o interesse do incapaz, o que ocorre nos casos de sucessão *causa mortis* ou incapacidade superveniente, o juiz poderá autorizar o incapaz a continuar a atividade e ser empresário, mas a atividade de administração será exercida pelo tutor ou curador. No caso destes serem impedidos, o juiz poderá nomear um gerente. Cumpre notar que o juiz pode nomear um gerente, ainda que não haja impedimento do tutor ou curador, caso considere necessário ou haja requerimento (TOMAZETTE, 2017, p.86).

Importa notar que os bens do incapaz autorizado a exercer a atividade de empresa ficam blindados quanto aos riscos da empresa, se anteriores à autorização judicial. A fim de dar efetividade a isto, o juiz deverá conceder alvará judicial para o exercício da atividade, discriminando os bens do incapaz.

Em relação ao impedimento legal, não podem ser empresários individuais os servidores públicos, nos termos da Lei nº 8.112 e artigo 225 do Decreto-Lei nº

³¹ Há uma única exceção, que é o registro do empresário rural. Neste caso, o registro tem efeito constitutivo (CHAGAS, 2014, p. 75).

1713/1939 (CAMPINHO, 2018, p. 38). Ainda, não pode ser empresário individual o falido, nos termos do artigo 102 da Lei nº 11.101/2005, até que seja reabilitado. A reabilitação está prevista no artigo 158 desta lei, a qual ocorre se o falido conseguir pagar todos os créditos; ou exaurido o ativo, tenha conseguido pagar todos os credores privilegiados e mais da metade dos credores comuns. Se o patrimônio do falido não for capaz de honrar esse “mínimo”, o falido será reabilitado com o decurso do tempo. O tempo será de 05 ou 10 anos, a contar da sentença que extinguir a falência. Será de 05 anos, se não houver condenação por crime falimentar e de 10 anos, caso haja condenação em crime falimentar (CAMPINHO, 2018, p. 35-36).

Cumprido notar que o parágrafo único, do artigo 966 do Código Civil afirma que não podem ser empresários aqueles que exercem “profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda com o concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa”.

Logo, quando a atividade for intelectual, ainda que haja o emprego de força de trabalho, a atividade não será empresária, a não ser que seja desenvolvida como elemento de empresa, isto é, “a organização dos fatores de produção for mais importante que a atividade pessoal desenvolvida” (art. 966, parágrafo único do Código Civil)³².

Por fim, cumpre notar que o empresário individual responde ilimitadamente, com todos os seus bens pelos riscos do empreendimento³³. Há quem afirme que tal responsabilização deve ser subsidiária, em razão da incidência do artigo 1024 do Código Civil³⁴, que regula as sociedades não empresárias ou simples, aos empresários individuais, de forma que os empresários somente responderiam com seus bens pessoais após esgotados os bens vinculados à atividade econômica. Aliás, tal entendimento é, inclusive, adotado no Enunciado nº 5, da I Jornada de Direito Comercial³⁵.

³² BRASIL, CJP, Enunciado 194 da III Jornada de Direito Civil – Art. 966: “Os profissionais liberais não são considerados empresários, salvo se a organização dos fatores de produção for mais importante que a atividade pessoal desenvolvida”.

³³ A única exceção está no artigo 974, §2º do Código Civil, que determina que exclui os bens que o incapaz já possuía, no caso de continuar na atividade de empresa por meio de assistência. A propósito: “§ 2º Não ficam sujeitos ao resultado da empresa os bens que o incapaz já possuía, ao tempo da sucessão ou da interdição, desde que estranhos ao acervo daquela, devendo tais fatos constar do alvará que conceder a autorização”.

³⁴ Dispõe o artigo 1024 do CC que: “Art. 1024. Os bens particulares dos sócios não podem ser executados por dívidas da sociedade, senão depois de executados os bens sociais.”

³⁵ Brasil, Enunciado nº 05 da CJP/STF, I Jornada de Direito Comercial dispõe que: Quanto às obrigações decorrentes de sua atividade, o empresário individual tipificado no art. 966 do Código Civil

1.4.3.2 Exercício individual da atividade empresarial

Como visto, é possível que um único indivíduo exerça a atividade de empresa. Este indivíduo poderá optar por três regimes jurídicos distintos: empresário individual propriamente dito; da Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI); e da Microempresa (ME), o que também abrange a subespécie de Microempreendedor Individual (MEI).

Muito do empresário individual propriamente dito já foi analisado, pelo estudo dos artigos 966 a 980 do Código Civil. Como já dito, a ME (Microempresa) e MEI (Microempreendedor Individual) serão abordados no capítulo 3, de sorte que neste subitem, apenas é necessário compreender que pessoas físicas podem exercer a atividade de empresa e gozarem de facilidades para a abertura e pagamento diferenciado de tributos. Apenas para que o cenário se complete quanto à compreensão do empreendedor individual, aborda-se alguns aspectos relativos à EIRELI (Empresa Individual de Responsabilidade Limitada).

A EIRELI³⁶ foi incluída no artigo 980-A do Código Civil, por meio da Lei nº 12.441/2011, que tinha por objeto formalizar microempreendedores individuais informais e evitar a criação de sociedades fictícias, em que um dos sócios é detentor de 99% das cotas e outro de 1%, apenas para limitar a responsabilidade em caso de dívidas. Para tanto, inseriu-se no Código Civil uma espécie de nova pessoa jurídica, a qual se difere tanto das sociedades, já que possui apenas um indivíduo como sócio -apenas uma pessoa é detentora da totalidade do capital registrado -, como do empresário individual, já que a pessoa jurídica e pessoa física possuem patrimônio distinto (MAMEDE, 2018, p. 231).

Se o propósito era facilitar a inclusão dos empreendedores informais e limitar a responsabilização, tal intento desvirtuou-se. Isso porque há, entre a apresentação do Projeto de Lei e sua aprovação, a inserção do requisito de um capital social não inferior a 100 (cem) vezes o maior salário-mínimo vigente no país, o qual deveria

responderá primeiramente com os bens vinculados à exploração de sua atividade econômica, nos termos do art. 1.024 do Código Civil”.

³⁶ É importante ressaltar que na doutrina prevalece o entendimento de que a EIRELI não se trataria do exercício individual da empresa, ao mesmo tempo que não corresponderia ao exercício da sociedade, tratando de uma pessoa distinta de ambos. Aliás, tal perspectiva está sedimentada nos Enunciados 469, V da Jornada de Direito Civil e Enunciado 3 da I Jornada de Direito Comercial, bem como pode ser ratificada ao ter sido incluída entre as espécies de pessoas jurídicas no Código Civil (TOMAZETTE, 2017, p. 95)

estar totalmente integralizado antes do início da atividade (art. 980-A do CC) – realizado por meio de bens ou dinheiro-.

Esse requisito impede que muitos dos pequenos empreendedores possam se formalizar. Por isso, ajuizou-se a ADI 4637, no bojo da qual se questiona a validade da vinculação do capital social a um montante de salários mínimos. Tal ação ainda se encontra em tramitação no STF³⁷, de forma que o referido artigo continua vigente e, não fosse isso, reforçado pelo Enunciado nº 4, da I Jornada de Direito Comercial, do Conselho de Justiça Federal³⁸.

Ainda, é importante notar que a EIRELI se rege, subsidiariamente, pelas regras relativas às sociedades limitadas, de sorte que a responsabilidade da EIRELI limita-se ao capital social de no mínimo 100 (cem) vezes o maior salário mínimo, o que advém da percepção de que a limitação da responsabilidade é essencial para a boa gestão da atividade de empresa.

Contudo, é consenso na doutrina³⁹ a possibilidade de desconsiderar a personalidade jurídica da EIRELI, o que não ocorre apenas nos casos do artigo 50, *caput*, do Código Civil - teoria maior, já que pautada em atos como desvio de finalidade e confusão patrimonial-, mas também de forma objetiva, sempre que a personalidade for empecilho para o adimplemento do crédito, conforme previsto no Código de Defesa do Consumidor - teoria menor (TOMAZATTE, 2017, p. 102).

Além disso, a EIRELI pode adotar como nome empresarial tanto a firma, obrigatória para empresários individuais; como a denominação, comumente usada em empresas de cotas (MAMEDE, 2018, p. 22)⁴⁰.

³⁷ STF, ADI 4637/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, consulta da tramitação disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4637&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>.

³⁸ Brasil. Enunciado nº 4 da I Jornada de Direito Comercial do CJF: “Uma vez subscrito e efetivamente integralizado, o capital da empresa individual de responsabilidade limitada não sofrerá nenhuma influência decorrente de ulteriores alterações no salário mínimo”.

³⁹ Pode-se fazer tal afirmação, levando-se em consideração o contido no Enunciado nº 470, da V Jornada de Direito Civil: “o patrimônio da empresa individual de responsabilidade limitada responderá pelas dívidas da pessoa jurídica, não se confundindo com o patrimônio da pessoa natural que a constitui, sem prejuízo da desconsideração da personalidade jurídica”. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/456>. Acesso em 15 de julho de 2018.

⁴⁰ O nome empresarial serve para a identificação do empresário, podendo ter a modalidade de firma social ou individual; e denominação. A firma é a modalidade usada para designar os empresários com responsabilidade ilimitada, enquanto a denominação designa os empresários de responsabilidade limitada. Ao se adotar a firma individual, o nome seguirá a regra contida no artigo 1156 do Código Civil, isto é, terá o nome civil completo ou abreviado, que poderá ser seguido ou não do ramo de atividade. Assim, uma EIRELI poderia ser nomeada de Fulano da Silva EIRELI, ao adotar a firma. Já a denominação serve, em regra, para sociedades com sócio de responsabilidade limitada, sendo nomeado por meio de expressão linguística que designe o objeto social, sendo um exemplo de uso Soluções de Indústria Eletrônica EIRELI (JUNTA COMERCIAL DO PARANÁ, 2018).

Por seguir as regras das sociedades limitadas, a EIRELI pode atuar em qualquer setor da economia, ter como único sócio uma pessoa jurídica ou, até mesmo, constituir uma *holding* (MAMEDE, 2018, p. 23).

É importante notar que ainda que haja na doutrina quem afirme a inexistência de óbices para que a EIRELI opte pelo tratamento diferenciado do Simples Nacional, na qualidade de MEI, tal posição não é encampada no âmbito administrativo (PORTAL DO EMPREENDEDOR, 2018). Isso porque apenas se admite que o MEI seja requerido por uma pessoa física, na qualidade de empresário individual. Além disso, limites de receita brutas para fazer jus ao tratamento diferenciado do MEI demonstram não ser condizente com a adoção da EIRELI, ante ao montante de capital que terá de ser despendido para o início das atividades, em relação ao faturamento que pode ser obtido (CHAGAS, 2014, p. 70)

O presente capítulo demonstrou que, de fato, formas alternativas individuais e coletivas são reconhecidas no ordenamento jurídico, tanto em razão de normas internas, como na Constituição Federal; como de atos normativos de âmbito internacional, como Resoluções e Recomendações da OIT.

Do conteúdo abordado, não parece haver a indicação de primazia entre uma forma ou outra, sendo apenas tratadas como alternativas para o trabalho assalariado, para o desenvolvimento econômico e diminuição da desigualdade social, de modo que devem ser contempladas por meio de políticas públicas.

É claro, todavia, que a economia solidária goza de menor proteção legal, ao não possuir regras próprias, sendo-lhe indicadas regras que impõe um nível árduo de burocracia e custo, como as indicadas às cooperativas - incompatíveis para a maior parte dos empreendimentos solidários, já que geridos por pessoas marginalizadas e de baixo poder aquisitivo.

No capítulo que se segue, as formas alternativas ao trabalho assalariado serão abordadas sob a perspectiva da doutrina, a fim de se compreender de que forma o paradigma individual se difere do paradigma coletivo, em relação à história, objetivos, organização e princípios.

2 FORMAS ALTERNATIVAS INDIVIDUAIS E COLETIVAS AO TRABALHO ASSALARIADO

O presente capítulo tem por objetivo dar concretude às formas alternativas ao trabalho assalariado, dando-se destaque para as que são regidas pelo paradigma coletivo e individual. Entre aquelas regidas pelo paradigma coletivo, aborda-se o cooperativismo e a economia solidária; já entre as regidas pelo paradigma individual, traz-se o empreendedorismo.

Para tanto, inicialmente, analisa-se a relação existente entre o cooperativismo e a economia solidária, explicitando suas semelhanças e diferenças, com o intuito de deixar claro o escopo de cada uma delas. A fim de estabelecer tais diferenças, reporta-se ao histórico de tais formas de labor, destacando-se suas características e seus princípios, bem como outros pontos convergentes, o que permitirá compreender tanto o conceito de cada uma delas, como em que medida tais formas de labor se distanciam.

Em seguida, passa-se a estudar o empreendedorismo, enquanto forma alternativa ao trabalho assalariado. Quanto a este, o presente capítulo apresenta três objetivos: i) delimitar o que se entende por empreendedor, traçando as premissas que conduzem a adoção da perspectiva, bem como identificar o paradigma individual; ii) contextualizar o empreendedorismo no Brasil, apresentando o modo como tem sido compreendido; e iii) demonstrar o papel do empreendedor individual, microempresa e da pequena empresa para a economia.

O objetivo desta análise é permitir o entendimento do conceito, do funcionamento e das perspectivas dessas formas alternativas ao trabalho assalariado, delimitando cada um dos paradigmas, o que possibilitará a análise do capítulo 3, o qual se refere a como as políticas públicas têm induzido tais formas de trabalho, estabelecido prioridades, obtido acertos ou exigido melhorias.

2.1 O COOPERATIVISMO: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS GERAIS

É importante destacar que antes de se conceituar o cooperativismo, é necessário compreender de que forma ele se formou, o que se faz na medida em que se debruçar sobre a história, não é um trabalho vão, já que consiste em mais do que descrever fatos ou acontecimentos, mas analisar sobre “o conteúdo político da

experiência humana”, considerando que está atrelada às “lutas dos seres humanos de produzir bens materiais de vida” (FRANTZ, 2011, p. 11).

Tal afirmação só faz sentido se admitido que a cooperação sempre existiu, de forma institucionalizada ou não, de modo a não ser uma consequência do mundo moderno, mas um movimento social, uma decorrência das relações humanas (PINHO, 2004, p. 17). Ou seja, parte do reconhecimento de que as formas de cooperação estão presentes desde a pré-história da humanidade, como se notava em tribos indígenas e antigas civilizações (BIALOSKORSKI NETO, 2006, p. 21).

Acerca do ponto, Marx afirma que a cooperação no processo de trabalho sempre existiu, mas se nos primórdios era pautada na propriedade comum dos meios de produção e no fato de o indivíduo achar-se umbilicalmente atrelado a sua tribo ou comunidade, ela passou a ser exercida de outras maneiras, inclusive sendo subordinada ao capitalista (MARX, 2013, p. 508).

Contudo, o cooperativismo, como sistema socioeconômico, é um fenômeno que apenas se consolida no século XIX, quando as tentativas de criação de sociedades, que buscavam mais do que a mera cooperação, “mas a organização solidária” com uma conformação característica, começam a dar frutos (BULGARELLI, 1967, p. 17).

Embora tenha havido várias tentativas no século XIX, buscando a implantação de várias espécies de cooperativas, a Cooperativa de consumo “Rochdale Society of Equitable Pioneers” ou Sociedade dos Justos Pioneiros de Rochdale é considerada mãe ou precursora do cooperativismo moderno (BIALOSKORSKI NETO, 2006, p. 26).

A Cooperativa de Rochdale foi fundada após uma greve por melhores condições de salário não ter sido exitosa, o que levou os trabalhadores a debaterem sobre quais seriam as possíveis soluções para o estado de miséria. Entre as propostas levantadas, a maioria dos trabalhadores encampou as teses defendidas pelo socialista utópico Robert Owen - que também eram defendidas em outros países por outros adeptos do socialismo, como Saint-Simon, Fourier e King-, que acreditava ser possível transformar o mundo pela cooperação. Por isso, 28 trabalhadores de Rochdale juntaram 28 libras para formar uma cooperativa (BULGARELLI, 1967, p. 19-20).

2.1.1 Antecedentes: Owenismo

Acerca de Robert Owen é interessante destacar curiosidades, como o fato de que adotava uma postura bastante peculiar, mesmo antes de defender pautas socialistas. Isso porque ele, como grande industrial inglês, diminuiu a jornada dos trabalhadores na fábrica têxtil para 10 horas, bem como o trabalho infantil em seus estabelecimentos, tendo enviado as crianças para escolas que ergueu. Não bastasse tal atitude, Owen, ao deparar-se com a crise de empregos na Inglaterra, constatou que esta decorria da perda dos postos de trabalho, em razão do término das guerras e da Revolução Francesa, de forma a tornar desnecessário o labor de vários empregados na indústria armamentista, de provisões ou de outros bens atrelados aos conflitos. Do correto diagnóstico, Owen percebeu que a única forma de superar a crise seria a inserção de trabalhadores no mercado, o que permitiria que houvesse o aumento do consumo e, com isso, dos empregos internos no país (SINGER, 2002, p. 25).

A fim de colocar em prática seu plano, Owen propôs, em 1817, que o governo britânico, ao invés de destinar fundos para combate à pobreza, comprasse terras e instalasse aldeias, sendo que em cada uma delas viveriam cerca de 1200 pessoas, que trabalhariam na terra e na indústria, sendo capazes de produzir sua própria manutenção. Contudo, o plano foi negado pelo governo britânico, que enxergou na proposta uma ameaça ao sistema social e à empresa privada, já que diminuiria, significativamente, a mão de obra disponível, o que aumentaria os gastos com salários (SINGER, 2002, p. 26).

Ademais, Owen acreditava que o mal seria fruto do meio, não sendo o homem inerentemente mal, diferentemente do apregoado pela religião cristã, de modo que a solução para o mundo seria a transformação social e não individual. Para haver essa transformação e, por conseguinte, a pacificação e justiça social, seria necessário um novo tipo de organização social que permitisse o lazer e ócio criativo a todos, bem como que não fosse fundada sobre a remuneração assalariada e subsistência da força de trabalho (VERAS NETO, 2003, p. 62-63).

Justamente essas posições o fizeram perder apoio na Europa, de forma que procurou reproduzir suas ideias nos Estados Unidos. Ainda que tenha partido para outro continente, diversos seguidores continuaram a propagar suas ideias, o que somado com a revogação das leis que proibiam a associação na Inglaterra,

proporcionou tanto o surgimento de sindicatos, como de cooperativas. E, ainda que Owen estivesse em outro continente, a força de suas ideias também foi propagada por outros pensadores da época (como Saint-Simon e Fourier), o que resultou na consolidação de algumas cooperativas no continente. Contudo, como já visto, foi apenas com a instituição de Rochdale e com a fixação das teses do cooperativismo que este se considera fundado (SINGER, 2001, p. 27-29).

O owenismo havia se tornado muito popular a partir de 1820, e é neste contexto que, em outubro de 1844, 28 tecelões fundaram a cooperativa de Rochdale⁴¹, sendo esta considerada o marco do cooperativismo moderno, na medida em que só a partir dela se sistematizam os objetivos que ditaram a sua constituição e organização em um corpo de doutrina social (SINGER, 1998, p. 72).

A ideia era que as cooperativas seriam uma forma pacífica de se opor ao sistema capitalista e combater suas mazelas, na medida em que se apresentavam como uma alternativa para combater a exploração e opressão inerentes ao trabalho assalariado. Havia, entre os socialistas utópicos, a concepção de que o cooperativismo superaria o capitalismo e o *laissez faire*, contudo as transformações da sociedade demonstram que o cooperativismo acabou incorporado pela dinâmica da exploração do capital, embora ainda exista quem acredite na sua capacidade de transformação (VERAS NETO, 2003, p. 73-75).

2.1.2 Acerca do Conceito e Definição

A partir deste breve histórico, nota-se que as cooperativas podem ser conceituadas como uma “associação autônoma de pessoas unidas voluntariamente para satisfazer suas necessidades e aspirações em matéria econômica, social e cultural mediante uma empresa de propriedade conjunta e gestão democrática” (ACI, 2018), motivo pelo qual é possível afirmar que a cooperativa atua como

⁴¹ De fato, pode-se dizer que os 28 tecelões enxergaram o "associativismo como forma de contornar, por meio da **compra e venda comum de mercadorias**, os efeitos perversos do capitalismo sobre a condição econômica dos trabalhadores assalariados – tendo alugado, com o capital inicial de 1 (uma) libra, um armazém para estocar produtos que, adquiridos em grande quantidade, poderiam ser consumidos a preços mais baratos. Tal iniciativa foi motivo de deboche por parte dos comerciantes, mas, logo no primeiro ano de funcionamento, o capital da sociedade aumentou para 180 libras e, cerca de dez mais tarde, o “**Armazém de Rochdale**” já contava com 1.400 cooperantes. O sucesso da iniciativa passou a ser exemplo para outros grupos” (PORTAL DO COOPERATIVISMO FINANCEIRO b, 2018).

representante dos sócios, dos associados, trazendo a estes vantagens econômicas (YOUNG, 2006, p. 19).

Essa definição salienta características das cooperativas, as quais a diferenciam das sociedades empresárias ou mesmo do empreendedor, ao demonstrar que apenas restam constituídas quando há uma associação organizada, sem finalidade de lucro, mas com fins econômicos. É importante salientar que é possível haver fim econômico, ainda que não se almeje o lucro, considerando que se pode visar ao atingimento de fins sociais, como moradia, trabalho, habitação, saneamento, entre outros.

A definição de cooperativa ainda demonstra que o cooperativado possui uma dupla qualidade, na medida em que o cooperado ao mesmo tempo que é sócio, é dono. Tal fato é facilmente constatado ao se analisar as cooperativas de consumo, que são constituídas para prestarem serviços aos seus sócios e, apenas excepcionalmente, a terceiros, enquanto a prestação de serviços a estes é a finalidade precípua das empresas (PRADO, 2006, p. 80).

Cabe salientar que os princípios e métodos administrativos de Rochdale lhe deram uma grande capacidade de sobrevivência, de forma que esta existe até hoje. De qualquer modo, ainda no século XIX percebeu-se a importância destes princípios para o cooperativismo, de modo que se procurou universalizá-los para toda e qualquer cooperativa, movimento que também foi acompanhado da tentativa de vincular organizações cooperativas de vários países, por meio da representação da Aliança Cooperativa Internacional (ACI), que pode ser entendida como uma “confederação internacional de organizações cooperativas” (VERÁS NETO, 2003, p. 70).

A Aliança Cooperativa Internacional (ACI) foi fundada em 1895, em um Congresso realizado em Manchester, sendo fruto de uma reação às tendências do cooperativismo nos EUA e parte da Europa de tradição anglo-saxã, na tentativa de padronizar o direito cooperativo por meio da reescrita dos princípios fixados em Rochdale (SEBRAE c, 2018).

E quais seriam estes princípios? São basicamente 7 (sete) princípios: 1) livre e aberta adesão dos sócios; 2) gestão e controle democrático dos sócios; 3) participação econômica do sócio; 4) autonomia e independência; 5) educação, treinamento e informação; 6) parceria entre as cooperativas; e 7) interesse pela comunidade (SEBRAE c, 2018).

O primeiro princípio da livre e aberta adesão dos sócios desdobra-se em dois aspectos: o de que ninguém pode ser obrigado a ingressar ou se retirar da cooperativa contra a sua vontade, o que está relacionado com a ideia de voluntariedade; e o da porta aberta, no sentido de que devem ser aceitos todos os pretendentes que preencherem as condições estatutárias (BULGARELLI, 1998, p. 13).

A partir disso, pode-se perceber que enquanto nas sociedades empresárias o ingresso de novos sócios depende da concordância dos demais, nas sociedades regidas pela *affectio societatis*, ou pela compra de ações no mercado, no caso das sociedades de capital, nas cooperativas a adesão é livre, desde que o pretendente cumpra os requisitos do estatuto (uma cooperativa de pescador, pode exigir que o pretendente a associado exerça a atividade de pescador) (BORBA, a, 2015, p. 4).

É bem por isso que quando foi realizado o estudo da regulação legal das cooperativas, foi visto que não é necessário fazer a constante atualização dos sócios no estatuto registrado, já que em razão dessa liberdade, facilita-se tanto a entrada, como a saída de novos cooperativados, o que tornaria a regulação demasiadamente contraproducente, em caso de constante atualização.

É também em razão deste princípio que existe a impossibilidade de se ceder cotas a terceiros ou, mesmo, herdeiros, considerando que não há necessidade de realizar tal procedimento para que alguém possa se tornar associado ou para se retirar da cooperativa, ação que acarreta a devolução atualizada do valor integralizado (BORBA, a, 2015, p. 5).

O segundo princípio é o da gestão e do controle democrático dos sócios, o que significa que há uma “predominância da pessoa sobre o capital” (BULGARELLI, 1998, p. 13). Isso porque a cooperativa é regida por normas democráticas, segundo as quais, cada cooperativado tem direito a um único voto, independentemente da sua contribuição para o capital social (BIALOSKORSKI NETO, 2006, p. 57).

Aqui, também se remete ao ponto da legislação, quando se observou que as cooperativas podem até mesmo ser constituídas sem que haja qualquer capital social, sem que isso lhe importe qualquer prejuízo para sua administração - já que o voto de cada associado terá o mesmo peso-, o que seria impensável para as sociedades empresárias.

O princípio ainda acarreta na impossibilidade de um sócio deter a maioria do capital, já que a Lei nº 5764/1971 determina que o associado poderá deter, no

máximo, $\frac{1}{3}$ do capital, sendo que a remuneração deste capital será de no máximo 12% ao ano (IASKIO, 2007, p. 10).

Ademais, percebe-se que o sistema de votação pautado na paridade também é decorrente do fato de a cooperativa reger-se pelos princípios da livre adesão e portas abertas, na medida em que tal liberdade permite que o capital social seja variável, sem que importe em ônus para a tomada de decisões, já que o valor do voto não é condicionado ao capital votante. Cabe observar que a variabilidade do capital não decorre da valorização de ativos ou incorporação de reservas, mas da mera saída ou entrada de sócios, pois, como já dito, não é permitida a venda de cotas ou a cessão, até mesmo por meio de herança (PRADO, 2006, p. 45).

De todo modo, existem cooperativas que não atendem a tal princípio, ao permitirem que o peso do voto fosse diferenciado, como no caso das cooperativas de segundo e terceiros graus (centrais/federações e confederações), em que é permitido o voto múltiplo, a depender do número de associados de base ou de cooperativas singulares.

Algumas cooperativas de primeiro grau também permitem o não atendimento a este princípio, sendo um dos motivos o fato de a cooperativa, por desenvolver suas atividades com recursos dos associados, acabar limitando sua capacidade de investimento, de forma que algumas cedem a formas distintas de distribuição das sobras ou de votação, a fim de angariar recursos (NETO, 2006, p. 126).

Se por um lado o voto único por associado democratiza a gestão das cooperativas, há quem teça críticas a tal modelo, na medida em que torna mais custoso e moroso o mecanismo de decisão, o que pode causar dificuldades na adaptação ou adequação às regras do mercado (NETO, 2006, p. 60).

O terceiro princípio é o da participação econômica do sócio, o qual determina que as sobras sejam distribuídas de forma equânime entre os sócios, levando em consideração o trabalho prestado e não a detenção do capital social (IASKIO, 2007, p. 10).

É certo que o cooperativismo não tem por finalidade o lucro, mas se reconhece que, como está inserida em um contexto capitalista, deve obedecer a princípios econômicos, a fim de garantir sua existência e se acautelar contra riscos,

de modo que pode gerar sobras⁴². No caso de haver sobras, recomenda-se que seja dividida entre os associados, seguindo-se critérios de isonomia (como o trabalho prestado, em uma cooperativa de produção; ou o valor pago a mais, dentro de uma cooperativa de consumo) (BULGARELLI, 1998, p. 56-57).

Frisa-se que parte das sobras já têm destinação vinculada, conforme determinação legal, as quais estão atreladas ao desenvolvimento da cooperativa; à formação de reservas; ao benefício dos associados na proporção de suas transações com a cooperativa; ao sustento de outras atividades aprovadas pela sociedade, entre outras (SEBRAE c, 2018).

O quarto princípio é o da autonomia e independência, o qual estabelece que as cooperativas têm liberdade para serem criadas e desenvolverem suas atividades, isto é, não dependem de autorização estatal, de outras organizações ou entes (PRADO, 2006, p. 47-48). Nesse ponto, é interessante notar como as regras originais da Lei nº 5764/1971 continham conteúdo restritivo ao cooperativismo, ao exigirem que houvesse autorização estatal para sua criação. Ressalva-se que com a Constituição de 1988, as cooperativas passaram a ser de livre criação e constituição, contudo, isto não obsta que o Estado exija o cumprimento de regulação ou as sujeitem à supervisão de órgãos como o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil (PORTAL DO COOPERATIVISMO FINANCEIRO, 2016).

Por outro lado, este mesmo princípio importa no fato de que o sucesso ou insucesso do empreendimento está relacionado apenas à gestão dos associados, na medida em que a gestão não pode ser realizada por influência externa, seja política ou de qualquer entidade (como religiosa ou sindical) (PORTAL DO COOPERATIVISMO FINANCEIRO, 2016).

O quinto princípio é o da educação, treinamento e informação, que importa na obrigatoriedade de as cooperativas destinarem recursos e meios para a promoção da educação e do treinamento, seja de associados, seja de grupos específicos, seja da sociedade, de forma geral. Tal ideia está muito atrelada à importância que Rochdale dava à educação, como ferramenta para transformação

⁴² Bulgarelli (1998, p. 57-58) afirma que “a cooperativa quando acresce uma taxa ao preço de custo não o faz com intuito de lucrar, mas, tão-somente de se prevenir quanto às oscilações do mercado, e ao final do exercício, faz retornar essa taxa ao cooperado; as cooperativas de produtores quando cobram uma taxa para a comercialização da produção, não intentam lucrar com isso, no sentido capitalista, mas dispor de recursos para atender seus serviços; se ela foi excessiva o excedente é devolvido ao associado. Não teria sentido o lucro ainda no sistema cooperativa, porque uma razão que nos parece inatacável, é que as cooperativas representam seus cooperados; operam para eles e com eles”.

social oriunda de processos formativos destinados aos seres humanos (COUTO, 2014, p. 40).

É justamente por isso, que dentre os fundos obrigatórios está o Fundo de Assistência Técnica e Social (FATES), para o qual são destinados 5% das sobras líquidas apuradas no exercício resultante do ato cooperativo, visando à prestação de assistência aos associados e seus familiares e, se previsto no estatuto, aos empregados da cooperativa (PINHO, 2004, p. 189).

O sexto princípio é o da parceria entre as cooperativas, segundo o qual é importante que as cooperativas trabalhem em conjunto, em relação a estruturas locais, regionais, nacionais ou internacionais, estando atrelado ao valor da solidariedade (COUTO, 2014, p. 41).

Tal intercooperação deve existir tanto no nível horizontal, a que ocorre entre cooperativas de primeiro grau, de mesmo ramo ou não; como no nível vertical, com a organização de cooperativas em centrais, federações ou confederações, a fim de reduzir custos das estruturas, de facilitar o aporte de investimentos e de prestar produtos ou serviços. Ainda, a cooperação passa a percepção de “grandeza e solidez do cooperativismo”, o que facilita no conhecimento da sua existência, bem como na angariação de apoio e adesão (PORTAL DO COOPERATIVISMO FINANCEIRO, 2016).

O sétimo princípio do cooperativismo é o interesse pela comunidade, o qual demonstra que o desenvolvimento e o sucesso da cooperativa não são buscados apenas em prol de seus sócios, mas de toda a comunidade. É justamente por isso que as cooperativas precisam buscar tanto atender às peculiaridades da comunidade na qual a cooperativa está instalada, assim como zelar pelo bem-estar de suas populações e universos em que se inserem seus associados (COUTO, 2014, p. 42).

Em outras palavras, pode-se dizer que as cooperativas “devem respeitar peculiaridades sociais e a vocação econômica do local, desenvolvendo soluções de negócios e apoiando ações humanitárias”, considerando que devem buscar a qualidade econômica e socioambiental, o que reflete o compromisso das cooperativas com o desenvolvimento sustentável (SEBRAE c, 2018).

Aqui, cabe destacar a ressalva de Port e Meinen (2016, *não p.*), no sentido de que:

[...] não basta que os valores e os princípios sejam puros e justos. É preciso que a pureza e a justiça estejam nos corações e nas mentes das pessoas que fazem o dia a dia do cooperativismo, pois a ausência da prática equivale ao desprezo da teoria e, por extensão, do próprio movimento.

Como se depreende, não basta que haja a formalização de princípios, é necessário que estes sejam vivenciados no dia a dia da entidade, sendo esta a melhor propaganda e incentivadora da adesão por mais membros da sociedade⁴³.

São justamente esses princípios que criam parâmetros que são importantes para o cooperativismo, como a autoajuda (pessoas com mesmos problemas podem tentar resolvê-los em conjunto); colaboração; solidariedade (não lucratividade e democracia participativa); esforço próprio, responsabilidade, perseverança, educação (ACI, a, 2018).

Pode-se dizer que são estes princípios que tornam as cooperativas tão diferentes da atividade empresária, demonstrando que o escopo e a finalidade por aquelas buscada é completamente diferente do lucro ou da reprodução do capital.

Em suma, pode-se dizer que dos referidos princípios, as cooperativas acabam por serem marcadas pela presença das seguintes características: 1) é uma sociedade de pessoas; 2) possui número variável de sócios; 3) ausência de capital social ou capital variável; 4) gestão democrática; 5) adesão livre; 6) neutralidade político-religiosa; 7) intransferibilidade das cotas de capital a terceiros; 8) indivisibilidade do fundo de reserva; 9) ausência de fins lucrativos; 10) não distribuição dos resultados ou distribuição proporcional às operações realizadas pelos associados; 11) mutualidade disciplinada; 12) autonomia; 13) dupla qualidade dos associados; 14) organização federativa (BULGARELLI, 1998, p. 53).

É interessante saber que as cooperativas podem ser classificadas quanto às atividades desenvolvidas, podendo ser de consumo - união de associados para comprar produtos sem a presença de intermediários, baixando os custos da operação; de produção - união de pessoas para produzir bens ou prestar serviços, eliminando-se a figura do patrão-; de crédito - “uma instituição financeira formada pela associação de pessoas para prestar serviços financeiros exclusivamente aos seus associados” (BACEN, 2018); ou mistas - cooperativas que conjugam mais de

43 Para melhor compreensão acerca do fortalecimento do espírito cooperativo ver: “O Projeto da Economia Solidária e a Formação da Identidade de Grupo de uma Cooperativa Popular” e “Análise da ambiguidade discursiva em uma cooperativa popular na economia solidária”, de Simone Aparecida Lisniowski.

uma atividade; e aos fins, que podem ser socioeconômicos ou políticos (BULGARELLI, 1998, p. 47-48).

Acerca da organização, é importante destacar que as cooperativas podem ser de 3 (três) tipos: singulares (de primeiro grau); centrais e federações (de segundo grau); e confederações (terceiro grau), sendo tais definidas a partir da análise de como elas são estruturadas. As cooperativas singulares, desde que não sejam de trabalho, são a base do cooperativismo, porque são formadas, de acordo com a lei das cooperativas, por no mínimo 20 associados, pessoas naturais ou jurídicas, que resolvam se unir em cooperação. Ainda que a Lei nº 5764/1971 preveja o mínimo de 20 associados, o Código Civil alterou a lei das cooperativas, não trazendo um número mínimo, de forma a haver um imbróglio quanto a este, tema, como já visto no capítulo 1 (OCB/RR, 2018).

Por sua vez, as cooperativas centrais ou federações são formadas por, pelo menos, 3 cooperativas singulares, formando uma organização de segundo grau cooperativo, a qual tem por objetivo “organizar em comum e em maior escala os serviços das filiadas, facilitando a utilização” destes (OCB/RR, 2018). Já as cooperativas confederadas são formadas por no mínimo 3 federações ou centrais de qualquer ramo, tendo por finalidade “organizar em comum e em maior escala os serviços das filiadas” (OCB/RR, 2018).

Dessa forma, tem-se um panorama geral da forma alternativa de trabalho “cooperativismo”, tratando de temas como seu início, no que consiste, os princípios que o regulam e suas características gerais. Outros aspectos relativos à regulação constitucional e infraconstitucional já foram tratados quando do capítulo 1, sendo que apenas alguns pontos foram rememorados.

Cumpre, ainda, analisar outra face do paradigma coletivo, que é a economia solidária, a fim de entender seus princípios, históricos e forma de organização, o que permite que se aponte semelhanças e diferenças em relação às cooperativas.

2.2 ECONOMIA SOLIDÁRIA: ASPECTOS GERAIS

O objetivo desta subseção é esclarecer o que se entende por economia solidária, o que exige não apenas compreender seu histórico, seu conceito, como também os princípios que a regem, sua finalidade e características gerais.

Ao final, traz-se um paralelo entre a economia solidária e o cooperativismo, na tentativa de evidenciar ao que se refere cada uma dessas formas de trabalho alternativa ao assalariamento. O propósito é que fique claro o que se chama de paradigma coletivo para fins deste trabalho.

2.2.1 Histórico

Quanto à origem da economia solidária, a maioria dos autores concordam que seja comum à do cooperativismo, uma vez que ambas estão relacionadas ao contexto europeu do século XIX, o qual era marcado por uma crise no emprego provocada pela Revolução Industrial e pelas guerras europeias⁴⁴ (DOURADO, 2014, p. 43).

Em razão da crise, os trabalhadores passaram a se agrupar e a exercerem a atividade econômica de forma solidária, com base na ajuda mútua, percebendo que a posse da propriedade por todos, a gestão democrática e a não intervenção do Estado poderia ser uma saída para obterem melhores condições de vida econômica (NAMORADO, 1995, p. 8.)

Logo, tanto o cooperativismo, como a economia solidária nascem como um movimento que não apenas é pautado no trabalho coletivo, como também na adoção de preceitos como: dignidade da pessoa humana, já que se valoriza o homem pelo viés da solidariedade; justiça social; democracia; participação; e responsabilidade (FRANTZ, 2012, p. 14).

De todo modo, é a cooperativa de Rochdale, pautada na concepção dos socialistas utópicos, que serve de verdadeira fonte de inspiração para a economia solidária, sendo ela considerada o grande marco (DOURADO, 2016, p. 42). Muito deste histórico já foi visto no item anterior, de forma que aqui se decide priorizar uma breve abordagem de como a economia solidária foi reinventada e introduzida no Brasil, no fim do século XX.

⁴⁴ Embora exista muita divergência entre os grandes especialistas sobre o que seria a economia solidária - inclusive, quanto à correta forma de nomeá-la-, parece haver um consenso de que se iniciou juntamente com o cooperativismo, o que remete para o contexto europeu do século XIX. Desse modo, pode-se dizer que entre grandes autores como Singer, Gaiger, Laville há uma origem comum para a “vertente pioneira, que identificamos como cooperativismo de mercado, e do outra a vertente solidária” (DOURADO, 2016, p. 43). Conforme ensina Pinho (2004, p. 7) “as cooperativas econômicas, tradicionais ou pioneiras funcionam como empresas que buscam a qualidade e produtividade para enfrentar a qualidade do mercado”, enquanto a vertente solidária reporta-se ao cooperativismo solidário, que é embasado “na ética, no caráter dos associados e em sua mútua confiança e espírito de solidariedade (PINHO, 2004, p. 7).

Pode-se dizer que após dois choques do petróleo, o Brasil passou a sofrer com uma grande recessão econômica, a qual acarretou no fechamento de várias empresas e no aumento considerável do número de desempregados. A fim de contornar tal problema, o Estado adotou algumas medidas durante toda a década de 80. Contudo, ao se mostrar ineficiente para solucionar a crise, os brasileiros elegeram um presidente, Fernando Collor de Mello, já que propunha uma pasta governamental diferente das anteriores, já que este defendia a implementação de pautas neoliberais, as quais consistiam em aderir ao Consenso de Washington⁴⁵, que pregava a abertura dos mercados, por meio da redução das taxas cambiais; a desregulamentação dos mercados financeiros; a privatização de empreendimentos estatais; e a implantação de políticas de fomento às multinacionais (IASKIO, 2007, p. 47).

Ocorre que a abertura do mercado, além de não se preocupar com a melhoria da infraestrutura e o desenvolvimento da tecnologia, considerando o atraso brasileiro na Terceira Revolução Tecnológica, foi realizada de forma brusca e sem atentar para os efeitos econômicos e sociais, o que levou à desindustrialização e ao aumento do desemprego (IASKIO, 2007, p. 49).

Em razão das poucas alternativas de emprego, viu-se o aumento da informalidade, ao mesmo tempo em que se iniciaram movimentos de alteração das relações de trabalho, com diversas leis propondo a flexibilização e a diminuição de direitos do trabalhador. Tal quadro demonstrou que tampouco possuíam um projeto para atender a desempregados, autônomos e trabalhadores informais (IASKIO, 2007, p. 50).

É nesse contexto que a Economia Solidária surge, relembrando o movimento cooperativista do século XIX, ao propor uma alternativa de organização da atividade econômica, já que pautada pela solidariedade, propriedade coletiva dos meios de produção, gestão democrática e autogestão.

⁴⁵ “O Consenso de Washington foi um evento que ocorreu em 1989 em Washington/EUA, onde economistas latino-americanos, do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BDI) e do Departamento do Tesouro dos EUA resolveram endossar as proposições do economista inglês John Williamson, como forma driblar crises, principalmente na América Latina. A recomendação consistia em adotar uma pauta neoliberal, que consistia de 10 medidas:” 1) ajuste fiscal; 2) disciplina fiscal; 3) Redução dos gastos públicos; 4) Abertura econômica e comercial; 5) Taxa de câmbio de mercado competitivo; 6) liberalização no comércio exterior; 7) Investimento direto; 8) Privatização; 9) Desregulamentação do processo econômico e leis trabalhistas; e 10) Direito à propriedade intelectual” (BRESSER-PEREIRA, 1990, p.6).

Cumprir notar que a economia solidária nasce tanto de movimentos voluntários, como de parcerias com entidades do terceiro setor e até mesmo entidades religiosas, sendo que somente após o êxito de alguns destes empreendimentos, o Estado brasileiro passa a compreender a economia solidária como uma aliada no combate ao desemprego e exclusão social⁴⁶ (LECHAT, 2002, p. 125).

2.2.2 Conceito

Denota-se, do histórico, que a economia solidária está atrelada ao desenvolvimento da atividade econômica por meio de outro pressuposto, mas como conceituá-la? Como se pode definir a economia solidária? Acerca da questão, é importante pontuar que há divergências entre vários autores (MANCE, 2000, p.1).

A fim de demonstrar as diferenças, traz-se alguns conceitos. Segundo Singer, a economia solidária é uma utopia transformadora, na medida em que constitui um novo modo de produção⁴⁷, de forma que se apresenta como oposta à empresa capitalista, sendo sua célula matriz a cooperativa de produção, na medida em que regida por princípios como:

[... a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual. A aplicação desses princípios une todos os que produzem numa única classe de trabalhadores que são possuidores de capital por igual em cada cooperativa ou sociedade econômica (SINGER, 2002, p. 10).

⁴⁶ Cabe salientar que “para encontrar as origens da economia solidária no Brasil, podemos partir do quadro das condições socioeconômicas e políticas das últimas décadas, podemos falar dos embates da sociedade civil frente à crise e ao desemprego estrutural, do terreno onde vão brotar as experiências de economia solidária ou podemos fazer o caminho no sentido contrário. Partir do que temos hoje no campo da economia solidária e voltar para trás para ver em que condições, onde, por que e como os passos foram dados. Os dois procedimentos têm suas vantagens e inconvenientes, o melhor então é mesclá-los. (...) No Brasil, para a economia solidária tornar-se uma problemática, ela teve que aparecer como um setor próprio e digno de interesse específico. Essa decisão é, a nosso ver, de ordem teórico-político-ideológica. O que hoje é denominado de economia solidária ficou por décadas imerso, e ainda o é em muitos casos, no que a literatura científica chama de autogestão, cooperativismo, economia informal ou economia popular. Uma prova disto é a polêmica, ainda existente, a respeito do atributo popular acrescido à economia solidária ou ao cooperativismo, denominados então de economia popular solidária, ou cooperativismo popular” (CARVALHO, 2016, p. 231-232).

⁴⁷ Existe uma crítica robusta acerca da economia solidária ser um novo modo de produção. A esse respeito, GERMER (2007, p. 52,) que Singer: “[...] não se esforça em precisar os fundamentos teóricos das suas teses e propostas e dos conceitos que utiliza. O autor faz uso de conceitos marxistas sem se ater ao seu sentido original e sem chamar a atenção do leitor para o sentido alterado que lhes dá. [...] O autor não se detém em precisar o sentido teórico que atribui ao conceito de ‘modo de produção’.

Singer vai além ao prever que a economia solidária não apenas seja opositora ao capitalismo, como indica que teria a possibilidade de superá-lo, ao trazer um modelo pautado na autogestão, isto é, na democracia e liberdade, uma vez que as decisões são tomadas em assembleias observando ao princípio do “um voto por associado” (SINGER, 2002, p. 16-18).

É justamente por romper o paradigma capitalista da heterogestão, que a economia solidária seria uma experiência libertadora, ao permitir ao trabalhador a liberdade de definir o rumo do empreendimento; ao mesmo tempo em que se constitui como ação estratégica, ao possibilitar tanto uma saída aos trabalhadores, como por diminuir o exército de reserva (SINGER; SOUZA, 2000, p. 18). Em razão dessas características, a economia solidária seria dotada de um caráter revolucionário, ao mudar os valores dominantes do capitalismo.

Essa compreensão da economia solidária, contudo, além de sofrer várias críticas por meio da adoção do próprio marxismo⁴⁸, não é aceita de forma pacífica. Prova disso são as concepções de Laville (2002) e Gaiger (2013) sobre a economia solidária, os quais não a compreendem enquanto exclusão do capitalismo, mas sob uma nova faceta a ser apresentada dentro dele.

Gaiger, por exemplo, vai afirmar que a economia solidária, nomeada por ele de empreendimentos solidários, seria uma espécie de conjunção de valores solidários com aspectos empreendedores, como a necessidade de eficiência, formando uma nova racionalidade: a da solidariedade empreendedora, de forma a reunir “diversas modalidades de organização econômica, originadas em livre associação dos trabalhadores, com base em princípios de autogestão, cooperação, eficiência e viabilidade” (GAIGER, 2004 p. 824).

Já para Laville, a empresa pode se manifestar de várias formas, sendo a economia solidária, nomeada por ele de empreendimentos solidários ou iniciativa de economia solidária, um novo modo de organização de trabalho, visando a democratização da economia (LAVILLE *apud* COELHO; GODOY, 2002, p. 494), já que se constituiu como:

⁴⁸ Não são poucos os trabalhos que apontam críticas, por compreenderem a economia solidária como uma espécie de financeirização da pobreza e manipulação da ideologização (MENEZES, 2007); ou aproxima-se de uma política de controle social (CARLEIAL; PAULISTA, 2008); ainda há quem aponte imprecisões nas definições de Singer, ao mesmo tempo em que partem da ideia de que Marx pregava que o modo de produção apenas se altera quando há uma mudança geral nas condições da sociedade, o que requer a transferência do poder do Estado e dos capitalistas para o povo (GERMER, 2007).

Um conjunto de atividades econômicas cuja lógica é distinta tanto da lógica de mercado capitalista quanto da lógica do estado. Ao contrário da economia capitalista, centrada sobre o capital a ser acumulado e que funciona a partir de relações competitivas tendo por objetivo o alcance de interesse individuais, a economia solidária organiza-se a partir de fatores humanos, favorecendo relações onde o laço social é valorizado, através da reciprocidade e adota formas comunitárias de propriedade. Ela distingue-se da economia estatal que supõe uma autoridade central e formas de propriedade industrial.

Como se vê, Laville considera a economia um novo modo de fazer, mas não nega que ela soma esforços tanto com o mercado, como com o Estado, já que:

A questão a propor não concerne à substituição do Estado pela sociedade civil nem a dissolução da sociedade civil no mercado, mas ao reforço mútuo entre democratização da sociedade civil e democratização das instituições públicas (LAVILLE *apud* DOURADO, 2016, p. 58).

Por sua vez, Castel afirma que a economia solidária nasce de uma reação às exclusões e crises do sistema capitalista, funcionando como forma marginal de inserção no mercado de trabalho, que se extinguiria em caso de recuperação ou superação da crise (GARCIA, 2015, p. 2).

Ao se notar tantas concepções distintas, fica clara a dificuldade em conceituar a economia solidária. Outrossim, inexiste uma definição ou conceito em texto normativo, o que torna mais difícil a compreensão acerca da concepção adotada pelo Estado brasileiro e, por conseguinte, a finalidade que se pretende ao induzi-la.

Cabe destacar que em 2012 foi proposta a Política Nacional de Economia Solidária (PL 4685, já aprovado na Câmara dos Deputados; enquanto PL 137/2017 ainda tramita no Senado), a qual também não procura conceituar a economia solidária, já que opta por apresentar características que tornam um empreendimento solidário, conforme se denota do artigo 2º do Projeto de Lei:

Art. 2º Considera-se compatível com os princípios da Economia Solidária as atividades de organização da produção e da comercialização de bens e de serviços, da distribuição, do consumo e do crédito, tendo por base os princípios da autogestão, da cooperação e da solidariedade, a gestão democrática e participativa, a distribuição equitativa das riquezas produzidas coletivamente, o desenvolvimento local, regional e territorial integrado e sustentável, o respeito aos ecossistemas, a preservação do meio ambiente, a valorização do ser humano, do trabalho, da cultura, com o estabelecimento de relações igualitárias entre diferentes.

Como se vê, o Estado brasileiro parece ter percebido que muito embora seja difícil conceituar a economia solidária, há um consenso entre os principais autores de quais características (como associação voluntária, propriedade coletiva dos

meios de produção e formas variadas de organização) e princípios (autogestão, cooperação, solidariedade e democracia) a subsidiam.

Ademais, até mesmo autores que apregoam o caráter de política de controle da pobreza, afirmam que ela é dotada das referidas características e princípios, conforme se depreende do excerto:

Por Economia Popular Solidária compreende-se uma pluralidade de tipos de empreendimentos econômicos, resultante da associação voluntária de pessoas. Esses empreendimentos, que assumem formas variadas de organização (cooperativas, associações, grupos) pautam-se pela gestão coletiva, a propriedade coletiva dos meios de produção e as relações de trabalho normatizadas pelos princípios da autogestão, participação, cooperação, desenvolvimento humano e igualitarismo (CARLEIAL, 2003, p. 05).

Ainda, a estratégia de compreender a economia solidária por meio de suas características também é adotada por entidades que a defendem, como a Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (UNISOL), que requerem a presença dos seguintes elementos:

1 Reunião de trabalhadores ou populações carentes em busca da geração de trabalho e renda, com dignidade; 2 Organização por meio de iniciativas coletivas, cuja estrutura jurídica se dá, prioritariamente, por meio de cooperativas ou associações, sendo admitidas, extraordinariamente, outras modalidades de pessoas jurídicas, desde que atendam aos princípios da autogestão e estejam inseridas em um processo de desenvolvimento sustentável e solidário, bem como observem, rigorosamente, os termos do Estatuto Social e justifiquem a escolha; 3 Realização de reuniões ou assembléias, periódicas e freqüentes, ao menos uma a cada 60 dias, nas quais deverão ser apresentados, dentre outros assuntos, a prestação de contas da entidade, contando-se com a participação obrigatória dos seus associados a fim de assegurar, efetivamente, a real participação de todos nos destinos do empreendimento; 4 Distribuição equitativa dos ganhos do empreendimento, impondo-se limites razoáveis e justificáveis às diferenças entre os menores e maiores rendimentos de cada qual dos seus integrantes; 5 Visão de longo prazo para o empreendimento, de tal maneira a gerar iniciativas viáveis, econômica e socialmente, não apenas para as atuais, mas também para as futuras gerações; 6 Preocupação permanente com o meio ambiente em geral e com a melhoria contínua das condições de trabalho; 7 Investimento permanente em educação e formação de seus integrantes e, quando possível, dos familiares destes; 8 Envolvimento dos familiares e da comunidade próxima com o empreendimento, de forma a gerar também a transformação cultural, econômica e social da realidade regional; 9 Apoio vigoroso a outras iniciativas que venham a necessitar de auxílio, de maneira a consolidar, na prática, uma rede de solidariedade entre os empreendimentos (ESTAYNO, 2015, p.12-13).

De todo modo, não é finalidade desta dissertação apresentar um conceito de economia solidária. Primeiro, porque é um fenômeno que só passou a despontar, de fato, nos anos 80, razão pela qual ainda está em maturação. Segundo, porque não há inconvenientes em compreender a economia solidária como a conjugação de

algumas características, já que as políticas públicas abordadas se voltam justamente para elas.

Sendo assim, pode-se dizer que a economia solidária, no Brasil, surge, nos anos 80, em um contexto de vasto desemprego, em razão da adoção de práticas neoliberais, visando à geração de trabalho e renda, assumindo várias formas de organização, como informais, clubes de troca, associações, cooperativas e empresas autogestionárias visando à geração de trabalho e renda. Tais organizações caracterizam-se pela forma de trabalho associado (produção, serviços ou comercialização), regida por princípios como a autogestão, solidariedade, propriedade coletiva dos meios de produção, gestão democrática e livre associação.

2.2.3 Características e Princípios

Haja vista a importância das características e dos princípios para a economia solidária, não haveria como deixar de destrinchá-los dentro deste capítulo, de forma que serão analisados visando, principalmente, à compreensão da finalidade que buscam atingir.

Segundo Singer (2002, p. 36), a economia solidária é pautada em quatro princípios básicos: autogestão, cooperação, solidariedade e viabilidade econômica, que somado a ser tida como alternativa ao assalariamento, determina o porquê deste movimento se diferir das empresas capitalistas.

A autogestão importa em uma das principais diferenças entre a economia solidária e empresas capitalistas, na medida em que propõe uma nova forma de conduzir e organizar o empreendimento, ao visar a substituir a heterogestão. Primeiro, porque rompe com a estrutura em que os trabalhadores seguem ordem e instruções vindas de cima, já que propõe que os trabalhadores, independentemente da função exercida, tenham um conhecimento do todo e possam decidir sobre os rumos do empreendimento. Desse modo, pode-se dizer que a autogestão propõe que as decisões sejam tomadas de baixo para cima.

A fim de se instrumentalizar tal característica, a autogestão pressupõe a adoção da gestão democrática, na qual cada sócio tem direito a um voto, independentemente da sua contribuição para o capital social, o que perfaz o princípio da igualdade. Para tanto, as decisões são tomadas nas assembleias, em que participam todos os empregados ou delegados, eleitos pelos trabalhadores de

cada setor, o que torna cada trabalhador responsável não apenas pelo seu setor, como pela condução do empreendimento.

Outro aspecto da autogestão, é que ela rompe com a competição entre setores do empreendimento na busca do lucro, a qual pode levar à sonegação de informações e ao comportamento desleal, motivo pelo qual Singer (2002, p. 16) afirma que o modelo de heterogestão importa em incentivar a competição, ao mesmo tempo em que deve priorizar a cooperação, já que a sobreposição de um dos polos pode levar a empresa ao colapso. Já na autogestão, todos os trabalhadores são responsáveis pela condução geral da empresa, de forma a desenvolverem um pensamento de bem comum ou de solidariedade, ao invés de priorizar a evidência do setor, não havendo incentivos à competição interna, já que o valor da sobra será repartido entre os sócios, de acordo com critérios pré-estabelecidos.

Acerca de tais critérios, cumpre notar que a divisão das sobras ou dos prejuízos, dentro da economia solidária, também não respeita a regra capitalista, a qual atrela os percentuais ao capital social. Ora, a autogestão requer que a divisão das perdas e ganhos não esteja atrelada ao capital social que cada sócio detém, mas a sua participação para o resultado da sobra (como contribuição, via trabalho, na obtenção dos ganhos) (PORTO; OPUSZKA, 2015, p. 431)

Ainda quanto à remuneração, salienta-se que a economia solidária não tem o assalariamento como base, considerando que não se trata de venda de força de trabalho ao capitalista, mas de propriedade coletiva dos meios de produção. Por isso, a fixação do valor da força de trabalho é discutida e estipulada em assembleia, atentando-se ao princípio da solidariedade, de modo que deve haver justificativa para fixação de valores diferentes entre as funções em um empreendimento.

E é por isso que se compreende a autogestão não apenas como modalidade de organização e gestão, mas como a “soma de práticas e saberes orientados por princípios e valores”, isto é, só pode ocorrer quando um grupo de pessoas concordam em orientar suas condutas, seguindo os valores que decorrem da autogestão, como igualdade, cooperação, solidariedade e participação (AZAMBUJA, 2009, p. 295).

Se por um lado Singer fala dos benefícios da autogestão, ele reconhece as limitações deste modelo, ao constatar que pode haver um desinteresse dos sócios nesse modo, por não estarem dispostos a acumularem suas funções com o

exercício do gerenciamento. Além disso, a tomada de decisões urgentes pode não ser compatível com a formação de uma assembleia, de modo que não raro, os diretores da assembleia costumam tomar tais decisões e apenas relatá-las em assembleia, sem que haja uma questionamento sobre a postura adotada. Ainda, salienta a ausência de uma cultura democrática, já que o sistema educativo é formatado para que as pessoas se condicionem à heterogestão, isto é, acatar ordens, sob pena de represálias (SINGER, 2002, p. 18).

Pode-se dizer que a autogestão é caracterizada por uma gestão alternativa de estrutura econômica, que leva a repensar a estrutura social, política e econômica (MARTINS; SGUAREZI; LUCONI JUNIOR, 2009, p. 68). No entanto, é necessário entender que tanto a autogestão, como a heterogestão são modelos de organização, que têm vantagens e limitações.

Em suma, a organização autogestionária importa na existência: da posse coletiva dos meios pelos quais os indivíduos exercem a atividade econômica (produção, poupança, serviços, etc.); gestão democrática e igualitária segundo a regra “um membro igual a um voto”; divisão dos ganhos e perdas financeiras de forma igualitária ou por critérios acordados pelo coletivo; e recusa ao assalariamento permanente (AZAMBUJA, 2009, p. 293).

2.2.4 Convergências e Divergências com o Cooperativismo

Do apresentado nesta seção, resta claro que a economia solidária e o cooperativismo possuem tanto diferenças, como pontos de intersecções. O objetivo deste item é esclarecer em que medida o cooperativismo se aproxima e se distancia do cooperativismo, a fim de que seja possível compreender o próximo capítulos.

Como primeiro ponto de convergência entre economia solidária e cooperativismo, pode-se citar o movimento histórico que resultou em seu surgimento. Isso porque ambos nasceram inspirados na cooperativa de consumo de Rochdale, que foi instituída em 1844, buscando alternativas para a longa jornada de trabalho, para o desemprego e para a ganância capitalista, que levava a cobrança de preços abusivos.

Acerca disso, é importante tecer duas considerações. Primeiro, é importante notar que a economia solidária se baseia numa releitura do movimento cooperativista do século XIX, já que apenas se firma, no Brasil, nas décadas de

1980 e 1990, em decorrência da crise de emprego geradora de reformas neoliberais. Segundo, frisa-se que Singer não considera a cooperativa de consumo o protótipo da economia solidária, mas a cooperativa de produção, já que nesta a organização era pautada segundo critérios de autogestão.

De todo modo, é em razão dessa origem que tanto o cooperativismo, como a economia solidária são pautados por valores e princípios muito similares. Isso quer dizer que a autogestão e princípios dela decorrentes, como gestão democrática, solidariedade, igualdade, cooperação, autonomia, viabilidade econômica, entre outros, orientam tanto a condução do movimento cooperativo, como da economia solidária.

Por isso, é correto afirmar que ambos os modelos se pautam em uma forma de organização e gestão distinta da capitalista, já que firmadas na valorização social do trabalho humano. A valorização contrapõe-se ao modelo capitalista, ao dotar o cooperado de autonomia e participação, já que ele é dono dos meios de produção, e, por conseguinte, responsável pela gestão do empreendimento e de suas sobras.

Além disso, tanto o cooperativismo, como a economia solidária, são fundados no princípio da solidariedade, o que importa em um compromisso com a sociedade e o meio ambiente. Logo, é necessário que o processo de produção tenha respeito ao meio ambiente; assim como, que o empreendimento invista na educação, seja de seus cooperados, como dos dependentes destes, como da própria sociedade.

Por fim, pode-se afirmar que o cooperativismo e a economia solidária procuram satisfazer as necessidades de todos os cooperados, já que criada para conferir maior dignidade a estes, que devem buscar inovar e investir em tecnologia para verem a continuidade do empreendimento.

Se a cooperação se assemelha em muito à economia solidária, é importante notar que não são poucas as divergências entre ambos os modelos. A primeira delas refere-se à composição do empreendimento. Se por um lado a economia solidária tem um caráter popular e é iniciada por pessoas, muitas vezes, hipossuficientes; a cooperativa, tende a ser materializada quando há um mínimo de capital para o início das atividades.

Em segundo lugar, o cooperativismo e a economia solidária diferem-se quanto à regulação. Isso porque, enquanto o cooperativismo goza de ampla previsão legal e constitucional, a economia solidária, até por ser um movimento

recente, pouco é contemplada por tais diplomas. É bem por isso que muitas vezes a economia solidária é fomentada e protegida de forma reflexa, isto é, por meio dos comandos que tratam do cooperativismo - até por ser esta uma das formas de organização possíveis-.

Além disso, enquanto a cooperativa possui uma forma de organização pré-estabelecida em lei, a economia solidária possui diversas formas como clubes de troca, associações, empresas autogestionárias e cooperativas. É certo que a maioria dos empreendimentos advindos do cooperativismo popular são informais, por sequer conseguirem preencher requisitos jurídicos ou econômicos para gozarem das proteções e formas de participações previstas no ordenamento jurídico brasileiro. Contudo, é certo que, no caso de cumprirem os requisitos legais, os empreendimentos de economia solidária podem ser constituídos enquanto cooperativas e regulados pelas mesmas leis que subsidiam as cooperativas tradicionais, ainda que estas tenham incompatibilidades com o modelo de cooperativa popular.

Ademais, é importante notar que em razão da concorrência dos empreendimentos capitalistas e o excesso de burocratização, muitas cooperativas tradicionais passaram a sofrer de uma descaracterização quanto ao modelo de administração. Ou seja, ao invés de ser pautadas pela autogestão, passaram a ser geridas segundo os princípios da heterogestão, visto que há um controle hierárquico, os cooperados pouco sabem e decidem sobre os rumos do empreendimento e há maciça contratação de assalariados, que são cobrados com altos requisitos de eficiência. Como exemplos dessa descaracterização, pode-se citar as cooperfraudes e as cooperativas agrícolas, as quais atuam como grandes empresas capitalistas, tornando a OCB uma espécie de sindicato patronal (KRUPPA; GONÇALVES; MACDONALD 2012, p. 18).

Justamente a falta de regulação da economia solidária, aliada ao distanciamento provocado pela descaracterização do cooperativismo tradicional, levam a dificuldades de o Estado induzi-la enquanto política pública, já que o fomento exige tanto criar novos critérios que flexibilizem a formalização, sem que se dê margem a novas tentativas de precarização, assim como formas de indução específicas, considerando a hipossuficiência e peculiaridades dos movimentos populares.

Realizada a comparação, parte-se para a definição do que se entende por paradigma coletivo, para fins deste trabalho. Pela leitura da seção, fica claro que este não se resume ao fato de que um grupo de pessoas é detentor dos meios de produção, mas geri-lo sob uma nova forma de organização, pautada em princípios como a solidariedade, a gestão democrática, a autogestão e a igualdade.

Na seção subsequente discute-se o empreendedorismo, a fim de definir que conjunto de características lhe são próprias, enquanto paradigma individual, o que facilitará a compreensão do capítulo 3, voltado à análise de políticas públicas.

2.3 O EMPREENDEDOR NO CONTEXTO BRASILEIRO

Ainda no capítulo 1, demonstrou-se que o legislador brasileiro tende a confundir o termo empreendedor e empresário, tratando ambos como sinônimos. Muito embora possa haver interseções, há diversas distinções, de forma que não há qualquer problema em se afirmar que nem todo empreendedor é empresário, assim como nem todo empresário é empreendedor.

Mas, então, o que seria o empreendedor? De que forma este conceito se difere do empresário? Por que muitas vezes há uma confusão entre os termos? Essas são as perguntas que serão respondidas ao longo do primeiro subitem.

Delimitado quem é o empreendedor, passa-se a responder qual o panorama brasileiro quanto ao empreendedorismo, findando-se com um quadro sobre o papel do microempreendedor individual, microempresa e pequenas empresas para economia brasileira.

2.3.1 O Que é Ser Empreendedor?

O empreendedorismo não é um fenômeno recente, já que desde os primórdios o ser humano é dotado da possibilidade de perceber oportunidades e estabelecer objetivos para alcançá-las. Contudo, desde o mercantilismo⁴⁹, quando se considera que o termo tenha sido oficialmente criado, tem tido sua definição modificada (SOSNOWSKI, 2018, p. 22). Embora a origem da palavra remeta à ideia de “fazer algo”, existem muitas correntes que abordam o que pode se entender por

⁴⁹ Considera-se que o termo tenha sido criado no século XVII, por Richard Cantillon (DORNELAS, 2014, p. 14).

empreendedorismo, as quais alargam ou restringem o conceito, o que varia de acordo com as premissas adotadas para conceituá-lo (FILION, 1999, p. 17). Todavia, existem duas correntes principais de pensamento para se definir o que é o empreendedorismo. A primeira, que se iniciou com os trabalhos de Richard Cantillon e Jean Baptiste Say e se desenvolveu por meio dos estudos de Joseph Alois Schumpeter, está atrelada à perspectiva econômica e ao desenvolvimento econômico. A segunda, de outro lado, está atrelada à perspectiva psicológica e comportamental, tendo sido desenvolvida a partir dos estudos de David McClelland.

De acordo com a primeira corrente, o empreendedor também teria um caráter comportamental, mas este não é o enfoque principal, na medida em que se atenta para os resultados referentes a sua postura para o desenvolvimento e manutenção do capitalismo. Em síntese, poderia se dizer que a primeira está voltada para os aspectos econômicos, inovação e buscas de novas oportunidades. Tal afirmação pode ser facilmente atestada ao observar a forma como os principais teóricos estabelecem as concepções de empreendedor que podem ser enquadrados nesta corrente.

Richard Cantillon, considerado criador do termo empreendedor, compreende-o como referente ao agente que assume riscos ao comprar serviços ou componentes por preço certo com intenção de revendê-los mais tarde a um preço incerto (MAXIMIANO, 2011, p. 3), fazendo uma diferença entre este e aquele que detém o capital.

Já Jean Baptiste Say compreende o empreendedor como aquele que “transfere recursos econômicos de um setor de produtividade mais baixa para um setor de produtividade mais elevada e de maior rendimento” (SAY *apud* DRUCKER, 1986, p. 27). Isto é, eles criam valor ao explorar variações ou novidades em tecnologia, materiais e preços⁵⁰ (MAXIMIANO, 2011, p. 3).

⁵⁰ Cabe mencionar trecho que reflete a perspectiva de Say acerca do empreendedor, o qual se encontra na obra Tratado de Economia Política (1888): “O que fazem os empreendedores? Eles usam sua indústria (ou seja, seu trabalho) para organizar e dirigir os fatores de produção, de forma a atender as necessidades humanas. No entanto, eles não são apenas dirigentes. São também planejadores, avaliadores de projetos e tomadores de risco. Usando seu próprio capital ou o que emprestam de outros, eles o transferem para os proprietários do trabalho, os recursos naturais e maquinário. Esses pagamentos, ou aluguéis, somente são recuperados se os empreendedores conseguem vender seus produtos para os consumidores. O sucesso empresarial não é apenas almejado pelo indivíduo, mas também é essencial para a sociedade.”(SAY *apud* MAXIMIANO, 2011, p. 3).

Como dito, os teóricos da primeira corrente, iniciadores da conceituação de empreendedor, já demonstravam o caráter econômico envolto nesta prática. Por sua vez, Joseph Alois Schumpeter atribui um novo caráter a esta, ao destacar o papel da inovação. Para ele, empreendedor não é apenas aquele que abre um novo negócio ou investe em um novo produto, mas aquele que tem a ideia e a transforma em um bem de valor lucrativo⁵¹. Isso porque o empreendedor é aquele que “trabalha ativamente no processo de destruição criativa ou destruição criadora, processo que assegura a transformação e continuidade do capitalismo”⁵² (SCHUMPETER, 1961, p. 110).

Para construção de seu pensamento, Schumpeter parte da ideia de que o capitalismo está em processo evolutivo, não sendo ele algo estático ou estacionário, porque a revolução altera a estrutura econômica, sendo que esta teria uma origem interna ao próprio capitalismo. Isso porque, além da transformação promovida por fatos naturais e sociais, a fundamental seria aquela decorrente da criação de novo negócio, introdução de novo bem (produto ou serviço), abertura de novos mercados e descoberta de novas fontes de matérias-primas⁵³ (LEMES JUNIOR; PISA, 2010, p. 5). Justamente este processo de inovação que leva à destruição da estrutura antiga, que é substituída pela nova, o que se chama de destruição criadora ou criativa. É

⁵¹ Schumpeter lança luzes sobre a Escola Neoclássica. Isso porque esta se pautava na ideia de que o empreendedor era aquele que apenas gerenciava o que produzir e as quantidades, já que a competitividade e o mercado regulariam os fatores (COSTA, 2016, p. 287). Pode-se dizer que um dos motivos que levaram Schumpeter a criticar tal dinâmica, tem relação com os estudos de Marx, do qual adotou elementos que o levaram a construir uma concepção que sustenta a mudança na estrutura do capitalismo, como a enaltecer a figura do empreendedor, que passa a ser o responsável pela transformação e continuidade, por meio da inovação. Contudo, é importante pontuar que a fase de inovação também é momentânea, já que as novidades se tornam comuns em pouco tempo, demandando-se outras inovações (OLIVEIRA, 2014, p. 105-108).

⁵² A expressão capitalismo é utilizada no sentido dado por Schumpeter, isto é, como um processo econômico caracterizado pela propriedade privada, produção voltada para o lucro privado e criação do crédito.

⁵³ Nesse sentido, pode-se citar o seguinte trecho da obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, de Schumpeter (1961, p. 110): “O capitalismo é, por natureza, uma forma ou método de transformação econômica e não, apenas, reveste-se de caráter estacionário, pois jamais poderia tê-lo. Não se deve esse caráter evolutivo do processo capitalista apenas ao fato de que a vida econômica transcorre em um meio natural e social que se modifica e que, em virtude dessa mesma transformação, altera a situação econômica. Esse fato é importante e essas transformações (guerras, revoluções e assim por diante) produzem freqüentemente transformações industriais, embora não constituam seu móvel principal. Tampouco esse caráter evolutivo se deve a um aumento quase automático da população e do capital, nem às variações do sistema monetário, do qual se pode dizer exatamente o mesmo que se aplica ao processo capitalista. O impulso fundamental que põe e mantém em funcionamento a máquina capitalista procede dos novos bens de consumo, dos novos métodos de produção ou transporte, dos novos mercados e das novas formas de organização industrial criadas pela empresa capitalista”.

também por isso que o ponto central não é como o capitalismo administra as estruturas existentes, mas como ele as cria e destrói (SCHUMPETER, 1961, p. 110).

Pode-se dizer que esta destruição criativa nunca finda e forma um ciclo econômico, motivo pelo qual serve de impulso ao capitalismo, já que “sem inovação não há empreendedores, sem investimentos empreendedores, não há retorno de capital e o capitalismo não se propulsiona” (SCHUMPETER *apud* DORNELAS, 2014, p. 29). Em razão disso, pode-se afirmar que há tanto uma relação entre empreendedorismo e capitalismo, como desenvolvimento econômico, o que gira em torno da inovação, a qual pode ocorrer de duas formas distintas: 1) relacionada à eficiência das operações da empresa, também chamada de microinovação; e 2) relacionada à procura de novas alternativas e produtos, também conhecida como macroinovações. Para Schumpeter, em ambos os casos a inovação gerará um valor, sendo que no primeiro caso ele ocorrerá por meio do aperfeiçoamento de um valor existente; enquanto cria-se um novo valor, no segundo caso. A corrente moderna costuma apontar que o empreendedor possui duas formas de materializar a inovação: por meio da abertura de novos negócios ou por meio da melhoria dos já existentes (DORNELAS, 2014, p. 29).

Entre os autores que adotam tal corrente, pode-se citar algumas conceituações: “os empreendedores são pessoas que quebram barreiras para criar algo inteiramente novo e excitante, por serem dotadas de criatividade, engenhosidade, perseverança e firme determinação” (CHIAVENATO, 2011, p. 75); ainda, “os empreendedores são os indivíduos que descobrem as necessidades do mercado e abrem novas empresas para satisfazer essas necessidades” (LONGENECKER *et al*, 2007, p. 7), ou “empreendedor é uma pessoa que imagina, desenvolve e realiza visões” (FILION, 1999, p. 19).

Em suma, pode-se dizer que para a primeira corrente o empreendedor é aquele que inova, por ser capaz de visualizar oportunidades, e investe trabalho e recursos próprios ou de terceiros, assumindo riscos, a fim de concretizar suas ideias, criando ou ressignificando um valor. Ou, nas palavras de Barros; Aguiar; e Acácio (2006, p. 2):

Ser empreendedor não significa apenas abrir seu próprio negócio, mas também criar algo novo e diferente, seja produto, serviço ou tecnologia ou, ainda, mudar e transformar valores, seja fornecendo produtos ou serviços tanto de forma diferente como de forma renovada e única, “uma reinvenção do já conhecido.

Já a segunda corrente, como já dito, vai estudar o empreendedor quanto aos seus aspectos psicológicos, comportamentais e sociológicos, apontando características que os empreendedores devem possuir ou desenvolver⁵⁴, a fim de perpetuar seus negócios.

Entre os teóricos desta corrente, está David McClelland, que foi um psicólogo precursor do estudo do empreendedorismo atrelado à ciência comportamental, ao utilizar estudos empíricos sobre a motivação de empreender (ZARA, 2013, p.7-9). Até hoje sua teoria é uma das mais complexas e respeitadas, de modo que faz parte das bases de formulação do Empretec, programa ou metodologia elaborada, na década de 80, pela Organização das Nações Unidas (ONU), que visa a auxiliar na criação e na promoção de pequenas e médias empresas, por meio do desenvolvimento de características de comportamento empreendedor. É importante notar que tal metodologia já foi adotada por cerca de 40 países, inclusive no Brasil, onde é difundida pelo SEBRAE (SEBRAE/PI, 2018).

Os estudos de David McClelland iniciaram-se a partir da aplicação de um método denominado *Thematic Aperception Test* (TAT) e testes de resolução de problemas, que resultou na conclusão de que haveria três necessidades de que o ser humano pretende satisfazer: 1) sucesso ou realização; 2) afiliação; e 3) poder. O empreendedor se diferencia por ter uma necessidade de realização maior, de forma que atribuiu a si mesmo uma maior responsabilidade, estabelecendo metas moderadas e ansiando pelo *feedback* (FARACO, s.a, p. 4).

Posteriormente, tais estudos foram aprimorados pela Agência para o Desenvolvimento Internacional das Nações Unidas (USAID), a *Management Systems International* (MSI) e a *McBeer & Company*, que ampliaram o projeto, ao investigar as características comuns dos empreendedores de sucesso de trinta e quatro países. Como resultado, os estudos apontaram que haveriam 20

⁵⁴ Existe uma certa controvérsia entre os teóricos acerca da possibilidade de as características poderem ser adquiridas ou não, embora, hoje, predomine que o empreendedor não é apenas aquele dotado de características inatas (DORNELAS, 2014, p.30). É bem por isso que há quem advogue que é possível educar para que as pessoas desenvolvam características empreendedoras, de forma que incentivam o ensino do empreendedorismo até mesmo para crianças, como ilustram livros como *Criança empreendedora: o poder da imaginação como modelo de educação*, de Alcení Guerra, s.l: Liberdade e Cidadania, 200-, 199p; ou divulgações da necessidade da educação empreendedora, como se nota no portal do Sebrae (<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/tendencias-em-educacao-empreendedora-aprendizado-para-quem-sonha-alto,9fb982fdc7c8b510VgnVCM1000004c00210aRCRD>).

características comportamentais essenciais a todo e qualquer empreendedor, as quais estariam relacionadas aos três grupos supracitados (FARACO, s.a, p. 4).

Alguns anos após, as características foram reduzidas a 15, o que foi resultado de uma revisão da literatura, bem como de uma análise mais aprofundada sobre características identificadas na Índia, Equador e Malawi. Houve outra revisão das características, as quais foram reduzidas para 10, o que resultou de um processo de reformatação quanto à nomenclatura e subdivisão de grupos, feitas em razão de testes aplicados com empreendedores do Quênia, Senegal, Inglaterra e Estados Unidos. Por fim, as características foram fixadas em 10 após a aplicação de testes no Malawi (KRUGER, PINHEIRO, MINELLO, 2017, não p.).

Como resultado, definiu-se que as dez características essenciais a todo empreendedor seriam 1) busca de oportunidades e iniciativa; 2) persistência; 3) comprometimento; 4) exigência de qualidade e eficiência; 5) correr riscos calculados; 6) estabelecimento e metas; 7) busca de informações; 8) planejamento e monitoramento sistemáticos; 9) persuasão e redes de contatos; e 10) independência e autoconfiança, as quais são agrupadas em 3 (três) grandes instâncias: planejamento, realização e poder (ALLEMAND, 2007, p. 3).

A fim de facilitar a compreensão acerca da forma que as características se desdobram entre as três instâncias referidas, apresenta-se um quadro, sistematizando-as:

QUADRO 1. Características Comportamentais do Empreendedor

Planejamento	Realização	Poder
Independência e Autoconfiança	Busca de oportunidades e iniciativa	Estabelecimento de metas
	Persistência	Busca de Informações
	Correr riscos calculados	
Persuasão e rede de contatos	Comprometimento	Planejamento e monitoramento sistemáticos
	Exigência de qualidade e eficiência	

Fonte: ALLEMAND, 2007, p. 4

Em relação à instância do planejamento, essencial para conduzir as ações do empreendedor, duas características são listadas: a persuasão e rede de contatos e a independência e autoconfiança. A persuasão e rede de contatos importa na

capacidade do empreendedor de saber manter um bom relacionamento com um grande número de pessoas, as quais podem ser utilizadas como pessoas-chave para que possa atingir seus objetivos e manter relações comerciais. Já a independência e autoconfiança são consequências das características já listadas, elas permitem que o empreendedor confie em sua capacidade, seu valor, mesmo quando haja oposição ou resultados desanimadores (SEBRAE/SC, 2017).

O grupo da realização trata de características essenciais para que o negócio tenha início e possa ser mantido. A característica da busca de oportunidades e iniciativa tem relação com a proatividade, já que sem ela, não há empreendimento, pois é indispensável que o empreendedor busque realizar tarefas antes de solicitado. Ainda, requer que o empreendedor atue para expandir o negócio, o que exige que fique atento a todas as oportunidades. Costuma-se dizer que o excesso desta pode fazer com que o empreendedor viva pensando no futuro, esquecendo-se de problemas mais urgentes do presente (ALLEMAND, 2007, p.5).

Por sua vez, a característica da persistência é a capacidade de o empreendedor lidar com a imprevisibilidade, o risco e a instabilidade financeira ou social, ou seja, é a possibilidade de agir rapidamente a fim de superar um obstáculo significativo. O empreendedor precisa aprender a formular estratégias, metas e objetivos sem esmorecer, ainda que diante do fracasso (SEBRAE/SC, 2017).

A terceira característica é do comprometimento, o que requer que o empreendedor realize sacrifícios pessoais ou esteja pronto a realizar esforços extraordinários para atingir suas metas, ou seja, assuma a responsabilidade e dedique-se quase que exclusivamente ao empreendimento.

A quarta característica é da exigência de qualidade e eficiência e está relacionada com a melhoria contínua, na medida em que o empreendedor sempre deve procurar formas novas de organização e produção, as quais lhe permitam ter eficiência (seja quanto ao tempo, recursos gastos, entre outros). Acerca da característica de correr riscos, entende-se que o empreendedor deve avaliar os riscos, a fim de minimizá-los ou eliminá-los, isto é, devem avaliar todas as alternativas e só assumir riscos que não coloquem o empreendimento em risco (AGÊNCIA CURITIBA, 2018, p. 4).

No tocante à instância do poder, a característica de buscar informações requer que o empreendedor seja curioso, interagindo com o mercado, clientes, fornecedores e sempre investigando sobre como melhorar o fornecimento do

serviço. Já a característica do estabelecimento de metas é a capacidade de perseguir objetivos claros e desafiantes, como prazos determinados e específicos. Por fim, a característica do planejamento sistemático e monitoramento implica saber dividir as tarefas, revisar seus planos de acordo com mudanças supervenientes e registrar as ações, a fim de tomar decisões (ALLEMAND, 2007, p. 8).

Pode-se dizer que para os adeptos da segunda corrente o sucesso do empreendedor não está apenas atrelado ao conhecimento, a habilidades específicas (como finanças, publicidade) ou a incentivos fiscais, mas também à existência de comportamentos e características essenciais aos empreendedores. Assim, empreendedor é aquele que é dotado das supracitadas características e age, por meio da criação da empresa, para se desenvolver, satisfazer suas necessidades e realizar suas visões.

Importante frisar que para McClelland não seria necessário que o empreendedor criasse um negócio para si, pois haveria pessoas que teriam personalidade empreendedora e, em razão disso, teriam em si uma necessidade de realização social e motivação para desempenharem suas atividades, ainda que não fosse ela responsável por abrir o negócio. É bem por isso que ele não fez correlações entre a necessidade de autorrealização e a necessidade de possuir um negócio (DUTRA; PREVIDELLI, 2001, p. 3).

Tendo sido analisadas as duas correntes, bem como as perspectivas que se podem ter do empreendedor, é necessário dizer qual dessas concepções será adotada neste trabalho. Para tanto, é importante observar que, comumente, o empreendedor é tratado apenas do ponto de vista comportamental. Isso porque, ao se notar algumas definições de empreendedor, inclusive as difundidas por paraestatais como SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas)⁵⁵, vê-se que são muito mais relacionadas às características comportamentais do que a inovação, embora esta faça parte, ainda que de forma secundária, do conceito, motivo pelo qual, Baggio e Baggio (2014, p. 28) afirmam que:

⁵⁵ A perspectiva do SEBRAE pode ser depreendida tanto pelo fato de promover o Empretec, como por seus materiais, aqui, cita-se um recente: “Como agir de maneira empreendedora?”, de 2018, que demonstra a necessidade de fortalecer características inerentes aos empreendedores. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/BA/Anexos/Como%20agir%20de%20maneiri%20empreendedora.pdf>>. Acesso em 15 de dezembro de 2018.

O empreendedorismo é visto mais como um fenômeno individual, ligado à criação de empresas, quer através de aproveitamento de uma oportunidade ou simplesmente por necessidade de sobrevivência, do que também um fenômeno social que pode levar o indivíduo ou uma comunidade a desenvolver capacidades de solucionar problemas e de buscar a construção do próprio futuro, isto é, de gerar Capital Social e Capital Humano.

No entanto, a retirada do foco do critério do desenvolvimento econômico via inovação causa uma perda significativa ao conceito de empreendedor, já que muitas das características tidas como essenciais ao empreendedor de sucesso (autodeterminação, persistência, entre outras) podem ser usadas para qualquer âmbito da vida e não apenas econômicos. Não fosse o suficiente, não se tem certo uma medida das características, para que alguém seja considerado um empreendedor.

De outro lado, ao se adotar a primeira corrente, tem-se que empreendedor é aquele que inova e age para colocar essa ideia em prática, mas, de fato, não basta ter a vontade de colocar em prática uma ideia, de modo que parece fazer sentido que o empreendedor seja dotado de características comportamentais que possam ajudá-lo nessa tarefa, para além da persistência e planejamento.

De qualquer forma, se no âmbito das instituições foca-se, sobremaneira, no comportamento empreendedor, na doutrina prevalece a orientação que conjuga ambos os conceitos, ao se compreender o empreendedor como aquele que além de inovador, “possui capacidades pessoais e características sociológicas e ambientais” para bem gerir o negócio (DORNELAS, 2014, p. 22-23).

Contudo, ainda que seja feita a conjugação de ambas as correntes, o conceito de empreendedor resta limitado, incapaz de estabelecer um sistema. Ora, a capacidade de inovar, ainda que possa ser elevada à condição estrutural, ainda é uma característica. Desse modo, todas as críticas quanto à teoria comportamental continuam em voga, como as relativas à mensuração, até porque, há uma certa subjetividade ao avaliá-la, tanto do aspecto existencial, como temporal.

Diante desse quadro, não há como adotar uma das correntes, ao mesmo tempo em que se acredita que não é necessário criar um novo conceito para o empreendedor, já que isto permite a abertura para críticas relativas a novas nuances.

Por isso, adota-se a parte em que ambas as correntes apresentam certa congruência, de modo que **a expressão “empreendedor” é utilizada no sentido de nomear qualquer pessoa que identifique oportunidades e assuma o risco**

para aproveitá-las, desde que haja um fim econômico. Ressalva-se que a expressão “qualquer pessoa” não é vã, já que o trabalhador informal, a sociedade, a cooperativa, o estabelecimento de economia solidária, entre outros podem ser empreendedores.

Todavia, é importante notar que ao se falar em paradigma individual, refere-se, apenas, ao empreendedorismo realizado pelo empresário individual, sob uma organização que conjuga outros pressupostos, como a propriedade privada, apropriação dos meios de produção, livre iniciativa e busca do lucro.

Assim, quer-se deixar claro que enquanto o empreendedorismo é dotado de uma acepção ampla; o empreendedorismo, enquanto manifestação do paradigma individual ou faceta do neoliberalismo, é dotado de características que restringem seu alcance, sendo que apenas esta condição é objeto de análise, seja dentro deste capítulo, como na dissertação, em si.

No mais, é importante notar que se há uma confusão conceitual sobre quem é o empreendedor ou o que seria um empreendedor, não parece haver uma intenção de solucioná-la, já que tal aspecto é relegado a um segundo plano na doutrina, sendo mais comuns discussões sobre plano de negócios, finanças, *marketing*, entre outros (CARLEIAL; DOMINGUES, 2018, p. 8). A falta dessa discussão, no entanto, torna difícil a percepção de quem é o destinatário e, até mesmo, qual deve ser a finalidade de uma política pública de empreendedorismo.

2.3.2 Diferenciando o Empreendedorismo: Motivações e Empresário

Desde o primeiro capítulo tem-se dito que o empreendedor muitas vezes é confundido com a figura do empresário, embora os termos não sejam sinônimos. Isso porque, o legislador e as políticas públicas costumam utilizar o termo empreendedor, quando, na verdade, estão tratando apenas de um empresário ou trabalhador por conta própria. Ou seja, de uma das pessoas que podem agir de forma empreendedora.

O empresário é aquele que exerce a atividade de empresa ao articular os fatores de produção: capital, mão de obra, insumo e tecnologia. Portanto, sua atividade está atrelada a administrar e manter o negócio, gerando emprego e

renda⁵⁶. De outro lado, este trabalho adota uma concepção de empreendedor relacionada com a postura de assumir riscos, a fim de se atingir uma finalidade.

Com isso, denota-se que embora um empresário possa ser um empreendedor, não quer dizer que ambos os conceitos sejam sinônimos, já que é possível agir como empreendedor sob outras formas, como ao se exercer a cooperativa e, até mesmo, o trabalho autônomo.

Cabe ressaltar que embora empresários e trabalhadores por conta própria possam ser empreendedores, é certo que há uma grande diferença na força apresentada por estes. Enquanto o trabalhador por conta ou até o pequeno empresário possuem negócios, mas não são capazes de contratar força de trabalho que permita a acumulação; o empresário é aquele que dispõe tanto de capital, como da possibilidade de subordinar trabalhadores e, assim, acumular capital em escala ampliada. Infelizmente, ao se usar o termo empreendedorismo, não se atenta para estas diferenças, como se todos conseguissem acumular e participar da reprodução do capital, bastando concentrar esforços (CARLEIAL; DOMINGUES, 2018, p. 6).

Além disso, é importante perceber que também há diferenças relativas à motivação para empreender. São muitas as pesquisas que investigam as razões que levam alguém a empreender, havendo estudos que apontam para características inatas; enquanto outros a relacionam com a busca por suprir necessidades humanas, de fisiológicas a realização pessoal, tal qual apontado por Maslow⁵⁷ (LEMES JÚNIOR; PISA, 2010, p. 14).

De toda forma, ao se tratar de motivação, duas classificações ganham relevância: a do empreendedorismo por necessidade e a do empreendedorismo por oportunidade. O empreendedorismo por necessidade decorre da “ausência de outras oportunidades de emprego, ou pelo menos de oportunidades dignas, direcionando os indivíduos para a criação do próprio negócio” (LEMES JÚNIOR; PISA, 2010, p. 9). Tal forma de empreendedorismo predomina em países emergentes, em que a desigualdade social e a falta de oportunidades forçam

⁵⁶ Como visto no capítulo 1, há discussão sobre a necessidade de o empresário empregar força de trabalho. Predomina que há uma indispensabilidade deste fator.

⁵⁷ Maslow criou a teoria da hierarquia das necessidades humanas, que seria composta por cinco níveis que justificariam a ação do homem. A base da pirâmide seria composta pelas necessidades fisiológicas básicas, seguida da necessidade de segurança, necessidades sociais e de autoestima. No topo, estaria a necessidade de autorrealização. Segundo Maslow, todo homem almeja a autorrealização, mas para obtê-la, precisa preencher os patamares inferiores (MARQUES, 2018).

parcela significativa da população a procurar, no empreendedorismo, meios de manter a subsistência (LEMES JÚNIOR; PISA, 2010, p. 9).

É por isso que razões como desemprego, diminuição da renda familiar, dificuldades de se recolocar no mercado são os principais fatores que impulsionam pessoas ao empreendedorismo por necessidade. Tais motivos fazem com que muitos destes empreendedores se lancem no mercado sem o devido planejamento, sem o devido conhecimento da área de atuação ou sem um produto de fato inovador, motivo pelo qual é grande o índice de falência entre os empreendimentos que compõem este grupo (PAULA; PIRES; 2017, p. 75).

Ademais, por serem pautados na necessidade, muitas vezes, tais empreendimentos apenas consistem no exercício da empresa, mas falham, justamente, no tocante ao caráter inovador. E, ao não terem tal caráter, perde-se o essencial para o desenvolvimento, pois não se agrega tecnologia ou um processo novo para o capital, apenas se tenta uma forma de angariar recursos para permitir a subsistência.

De outro lado, o empreendedorismo por oportunidade está relacionado com a abertura de um negócio por um empreendedor que tem “o desejo de aproveitar uma oportunidade existente no mercado, através da criação de uma empresa por iniciativa própria” (LEMES JÚNIOR; PISA, 2010, p. 11). É necessário que o empreendedor aja com bastante perspicácia, na medida em que as oportunidades têm um lapso de tempo durante a qual podem ser aproveitadas, devendo este ser suficientemente grande para permitir a maturação do empreendimento (FARACO, s.a, p. 7).

Diferentemente do que ocorre com o empreendedor por necessidade, que age sem o devido planejamento, este empreendedor planeja e oferece um bem inovador, a fim de ganhar competitividade. Aqui, além dos riscos inerentes à abertura de um negócio e à sua administração, como exigências burocráticas, preços, custos, entre outros, o empreendedor vê-se forçado a sempre inovar, em um processo de melhoria contínua, já que boas ideias são rapidamente copiadas. Justamente, por isso, embora teoricamente tenha maior chance de sobrevivência, os empreendimentos iniciados pela oportunidade também gozam de risco de mortalidade (DOLABELA, 2008, p. 125-126)⁵⁸.

⁵⁸ Dolabela, Fernando Oficina do empreendedor / Fernando Dolabela. – Rio de Janeiro: Sextante, 2008.

Segundo estudo do Global Entrepreneurship Monitor (GEM)⁵⁹ de 2017-2018, realizado em 54 países, que equivalem a 86% do PIB mundial, há um predomínio dos empreendimentos por oportunidade no mundo, inclusive na África e América Latina, locais marcados por grandes desigualdades sociais (GEM, 2018, p. 20).

Cumpra esclarecer que, a fim de poder comparar os empreendimentos em países com economia diversa, o GEM separa-os em três grupos: 1) movidos por fatores, que seriam os que têm a economia voltada para a agricultura de subsistência e negócios extrativistas, dependendo da força de trabalho e recursos naturais; 2) movidos pela eficiência, em que o “desenvolvimento é caracterizado pela industrialização e pelos ganhos em economias de escala, com predominância de grandes organizações intensivas em capital”; e 3) movidos pela inovação, em que o desenvolvimento é pautado no conhecimento e no setor de serviços (GEM, 2018, p.18).

A pesquisa constatou que predomina entre os países, inclusive o Brasil, economias voltadas para eficiência. Ainda entre os países tidos por desenvolvidos, verificou-se que ainda há o predomínio do fator eficiência, embora o fator inovação tenha demonstrado valores significativamente mais altos nestas economias. Tal informação é relevante, porque é proporcional ao número de empreendedores movidos pela necessidade ou oportunidade. Prova disso é que enquanto nos Estados Unidos para cada empreendedor movido pela necessidade há 5,2 movidos pela oportunidade; o índice é de 2,2 na América Latina, 3,4 da Europa, 3,2 na Ásia e Oceania e, apenas, 1,5 na África (GEM, 2018, p. 112-113).

É importante notar que diversos estudos têm demonstrado que as motivações para empreender vão além da necessidade ou oportunidade, já que muitas vezes ambos podem estar combinados, assim como podem haver outras razões. A fim de demonstrar isso, Vale, Correia e Reis (2014, p. 316) afirmam que o Sebrae realizou uma pesquisa entre as empresas extintas, a fim de perquirir quais os motivos que levaram os empreendedores a abrir o negócio. O estudo apontou que 70% afirmaram motivos relacionados ao aumento de renda, 60% mencionaram o desejo de ter o próprio negócio, enquanto 40% identificaram uma oportunidade.

⁵⁹ O GEM é uma pesquisa que considera os negócios formais e informais, assim como os indivíduos envolvidos em sua criação, de forma a abranger diversos estágios de maturação de um negócio (como se são iniciais ou estabelecidos). Justamente por avaliar diversos aspectos, é uma das pesquisas mais relevantes para fins de se obter dados sobre o empreendedorismo.

Como se vê, o somatório suplanta 100%, o que indica que mais de um motivo pode ter levado o indivíduo a empreender.

A diferença de motivação e até o grau de inovação do negócio acarretam na diferenciação dos empreendimentos em tradicionais ou de alto potencial. São comumente chamados de tradicionais os que não envolvem inovações tecnológicas, como aberturas de padarias, salões de cabeleireiro, entre outros; enquanto são empreendimentos de alto potencial os relacionados, principalmente, à tecnologia, como o que ocorre com as *startups* (SEBRAE/MG, 2017, p. 15).

Além disso, a diferenciação ainda é importante, na medida que ajuda a compreender a expansão do empreendedorismo e os discursos de que seria ele a opção mais viável em tempos de crise⁶⁰, o que será de fundamental importância para que se tenham conclusões neste trabalho.

2.3.3 Traçando um Panorama do Empreendedorismo no Brasil

Durante os anos 1980, conhecidos como os da década perdida, pouco se falava da abertura de novos empreendimentos no país, sendo os assuntos recorrentes a alta inflação e os sucessivos planos econômicos. Já os anos 1990, foram marcados pela abertura do mercado brasileiro, o que acirrou concorrência com produtos brasileiros, pela entrada do Brasil no mundo globalizado; e pela adoção de uma economia neoliberal, onde o empreendedorismo passa a ser fomentado como forma de combater o desemprego e impulsionar o crescimento do país.

Dados da GEM de 2000, primeiro ano em que a pesquisa foi divulgada, apontavam que de cada 8 brasileiros, um gostaria de ter o seu próprio negócio, o que colocava o Brasil em primeiro lugar no *ranking* quanto ao espírito empreendedor, numa lista de 43 países, estando entre eles os Estados Unidos. Aliás, nesse mesmo período, constatou-se a abertura de grande quantidade de negócios (NATSUME, 2004, p. 7).

Se tal dado parece ter um caráter positivo, é importante ressaltar que a maioria dos empreendimentos abertos foram motivados pela necessidade, ou seja, muito desse espírito era fomentado pela falta de emprego formal, de modo que o

⁶⁰ Acerca deste discurso, ver o artigo VALE, Gláucia Maria Vasconcelos; CÔRREA, Victor Silva; REIS, Renato Francisco dos, *Motivações para o Empreendedorismo: Necessidade Versus Oportunidade?* **RAC**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, art. 4, pp. 311-327, Maio/Jun. 2014.

índice de espírito empreendedor veio a cair significativamente entre os anos 2003 a 2014, quando o país vivenciou um período de crescimento econômico, em que a taxa média de crescimento foi de 4% ao ano (IBGE, 2016). Cumpre notar que este crescimento foi acompanhado de melhorias na distribuição da renda, motivo a justificar a diminuição no interesse de empreender (PAULA; PIRES; 2017, p.125).

Contudo, em 2014 o país passou a sofrer uma forte recessão, que perdura até o ano presente, em que, pela primeira vez, estima-se que o PIB tenha crescimento, mas de meros 1,5%. De 2014 a 2016 a perda do PIB média foi de 3,7% negativos, indicador que veio acompanhado pelo aumento da desigualdade, ou seja, houve um retrocesso quanto aos avanços sociais tão duramente obtidos (CBIC, 2018).

Embora a crise econômica internacional iniciada em 2008 e com recuperação lenta tenha tido um peso significativo na crise brasileira, não existe um consenso entre os economistas sobre que outras razões contribuíram para esta, na medida em que há quem sopesse a intervenção do governo na economia, considerada desastrosa; até os que consideram que é resultado de práticas contracionistas do governo, adotadas a partir de 2015⁶¹ (PAULA; PIRES, 2017, p. 125-129).

Não obstante não haja consenso, é fato que a “nova matriz macroeconômica” implementada pelo governo de Dilma Rousseff entre os anos de 2011 e 2014 pretendia “impulsionar o crescimento econômico através de uma combinação de desonerações tributárias, depreciação da taxa nominal de câmbio e redução da taxa básica de juros” (OREIRO, 2017, p. 75). Tal política foi adotada a partir da percepção de que a desaceleração experienciada pelo Brasil seria

⁶¹ Acerca das políticas de intervenção adotadas pelo Brasil, a fim de contornar os efeitos da crise internacional, pode-se citar: a desoneração da folha de pagamento de alguns setores responsáveis por abrigar grande parte da mão de obra, sendo que esta permitiu “a mudança na cobrança da contribuição previdenciária de 20% sobre o salário, por taxas de 1% (ou 2%) sobre os lucros das firmas”. Ainda, a concessão de isenções fiscais, como sobre o IPI de bens de capital, bens duráveis, postergação de recolhimento do PIS/COFINS, redução da alíquota do IOF, bem como redução da Selic e a desvalorização cambial. Quem considera que estas políticas tenham sido a causa para a crise, argumenta que muito embora tenha sido concedido isenções, estas não conseguiram alcançar empresas brasileiras, de forma que o dinheiro foi perdido para o exterior, de forma que além de se ter tido queda da arrecadação, ainda houve aumento da dívida interna, ante aos juros aplicados no país. De outro lado, são consideradas políticas contracionistas as que tinham por objetivo o ajuste fiscal, adotadas a partir de 2015, citam-se como exemplos: limite para gastos com pessoal e custeio; desvinculação das receitas fiscais; reajuste de preços da energia e petróleo; aumento da Selic; e desvalorização cambial. Tais medidas acabaram por “asfixiar financeiramente uma boa parte das empresas brasileiras, devido à diminuição das vendas em contexto de aguda recessão e elevação no custo da dívida em função da elevação nos juros e do efeito da desvalorização cambial sobre dívidas em moeda estrangeira” (PIRES; PAULA, 2017, p. 132-135).

resultado de “um problema de demanda agregada que tinha sua origem no recrudescimento da crise econômica internacional, em função dos problemas de endividamento soberano dos países da área do euro” (OREIRO, 2017, p. 76).

Do mesmo modo, é fato que a política do governo Dilma não obteve o sucesso almejado, já que não conseguiu sustentar o crescimento. Como resultado, além de uma significativa queda no PIB, houve uma piora significativa no quadro de desempregados no país. Se de 2003 a 2013 o índice de desempregados era de 5,4%, o que enquadrava o Brasil em uma situação de pleno emprego; já em 2014, o índice passou para 6,8%, aumento que levou o Brasil a adotar políticas contracionistas. Ainda que tenham se adotado medidas para alavancar a economia e reduzir o desemprego, em 2015, o índice de desempregados chegou a 8,5%. Em 2016, mesmo com a mudança do governo e na legislação, inclusive trabalhista, o índice chegou à faixa de 11,5%, aumentado um pouco durante o ano de 2017, já que a porcentagem ficou em 12,7%. Já no ano de 2018, a taxa de desemprego caiu minimamente, fechando em 12,3% (IBGE/PNAD, 2018).

Embora a taxa de desemprego tenha se mantido praticamente estável em 2018, caso analisado o último trimestre, é importante notar que muito se deve a ocupação informal ou a desistência de muitas pessoas em buscar a recolocação profissional. Dados do IBGE/PNAD (2018) apontam que, de fato, há mais de 27 milhões de pessoas sem emprego, número que se obtém ao se somar o total dos desempregados em busca de emprego (quase 13 milhões) a pessoas em situação de desalento. Curioso que dados demonstram que 35% das pessoas em desalento possuem formação superior, o que demonstra que a crise alcançou, até mesmo, os trabalhos tidos como qualificados.

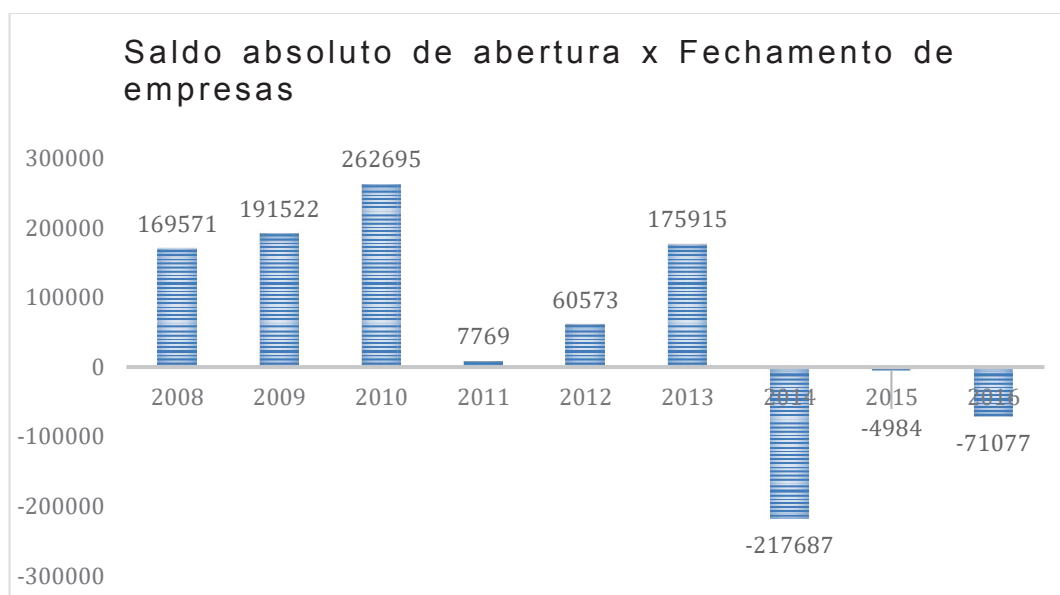
Pode-se afirmar que a relação só não ficou pior, porque, de fato, houve um *boom* na abertura dos negócios. Se antes a porcentagem de empreendedores correspondia a algo como pouco mais de 20% da população, tal índice chegou, segundo dados do GEM Brasil (2017, p. 11), a 36,4% de brasileiros, entre 18 a 64 anos. Tal porcentagem corresponde a quase 50 milhões de pessoas, dos quais 27,4 milhões tinham começado a empreitada há menos de 3,5 anos. É em razão deste número que o Brasil consta como 8º colocado no ranking de empreendedores.

Muito das perdas dos postos de trabalho formais está relacionada com a diminuição da taxa de sobrevivência dos empreendimentos brasileiros. A pesquisa demográfica de empresas, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística (IBGE), divulgou que, em 2014, pela primeira vez, foi maior o número de empresas fechando do que abrindo. Contabilizou-se 944 mil fechamentos, enquanto houve apenas 726,3 mil aberturas. Contudo, somente em 2015 a pesquisa sinalizou a redução do número de empregos no mercado formal. Continuando na tendência de desaceleração econômica, o ano de 2015 findou registrando o fechamento de 713,6 mil empresas, enquanto apenas foram abertas 708,6 mil, o que resultou no recuo de 3,9% do número de pessoas ocupadas no mercado formal de renda e queda de 4,5% no pessoal ocupado assalariado, atingindo 1,6 milhões de pessoas, que perderam seus postos de trabalho (IBGE, 2016).

Em 2016, a pesquisa demográfica de empresas divulgada pelo IBGE demonstrou a continuidade na tendência de desaceleração, considerando que 648,5 mil empresas foram abertas, enquanto 719,6 mil fechadas, resultando no recuo de 3,8% no pessoal ocupado e 1,6% no pessoal assalariado (IBGE, 2016). Pode-se dizer que de 2008 a 2016 o mercado brasileiro apresentou-se conforme demonstrado no quadro abaixo:

FIGURA 1. Saldo de empresas abertas e fechadas entre 2008 a 2016 no Brasil



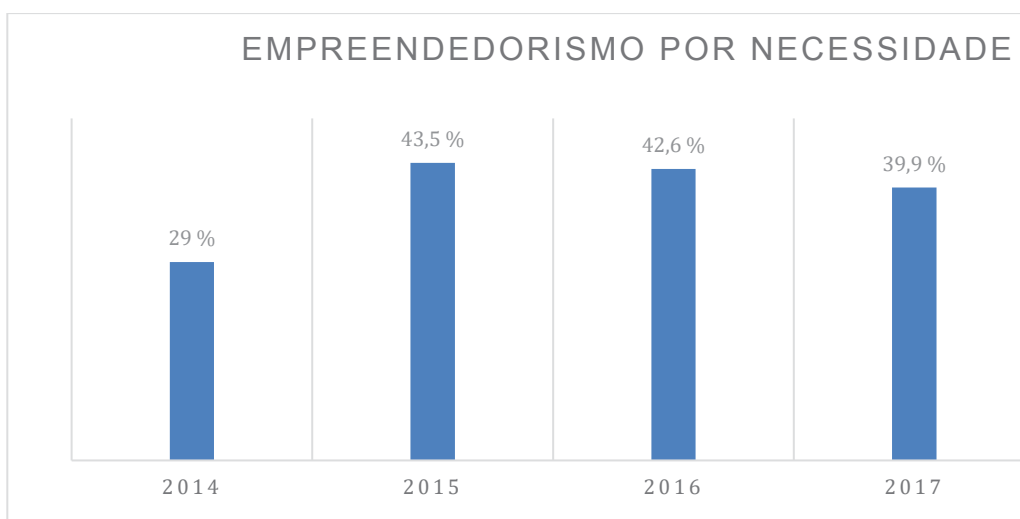
Fonte: IBGE, Pesquisa Demográfica de Empresas, 2016.

Acerca da taxa de sobrevivência das empresas, o IBGE concluiu que ela é de 11,2 anos, no entanto, apenas 38% das empresas criadas em 2011 conseguiram manter-se abertas até 2016. Fato interessante é que, entre as empresas que sobreviveram, grande parte contava com mais de 9 empregados, demonstrando

haver uma certa relação entre o porte e a capacidade de sobrevivência (IBGE, 2016).

O estudo do GEM Brasil (2017, p.9) ainda aponta que em 2017 houve uma insignificante melhora entre a relação dos empreendedores por oportunidade e necessidade, se comparado com o ano de 2016. Isso porque, a relação passou de 1,4 a 1,5, de forma que neste quesito o Brasil possui índices semelhantes aos da África. Em porcentagem, a melhora se traduz no fato de que 59,4% dos empreendedores iniciais empreendem por oportunidade (o que corresponde a pouco mais de 16 milhões de pessoas), enquanto 39,9% por necessidade (o que corresponde a quase 11 milhões de pessoas). Acerca desses dados, torna-se patente a permanência dos efeitos da crise econômica, já que os dados de empreendedorismo por necessidade demonstram que em 2014 a taxa correspondia a 29%, tendo sofrido um aumento vertiginoso para 43%, em 2015, mantendo-se perto de 40% em 2017.

FIGURA 2. Taxa do Empreendedorismo por Necessidade (%) entre 2014 a 2017 no Brasil



Fonte: GEM BRASIL, 2017.

Dificuldades na obtenção de um emprego formal conduziram a uma alteração, inclusive, entre os sonhos dos brasileiros. Justamente por isso, se outrora fazer carreira numa grande empresa era o sonho de grande parte a população, em 2016, este se encontrava apenas na 8ª colocação entre os desejos dos brasileiros. Por outro lado, 34% dos brasileiros sonhavam em ser donos do seu próprio negócio, levando este desejo à 4ª colocação. Em 2017, ante a percepção de que o mercado de trabalho sofrerá uma melhora, embora ainda não haja sinais tangíveis, a começar

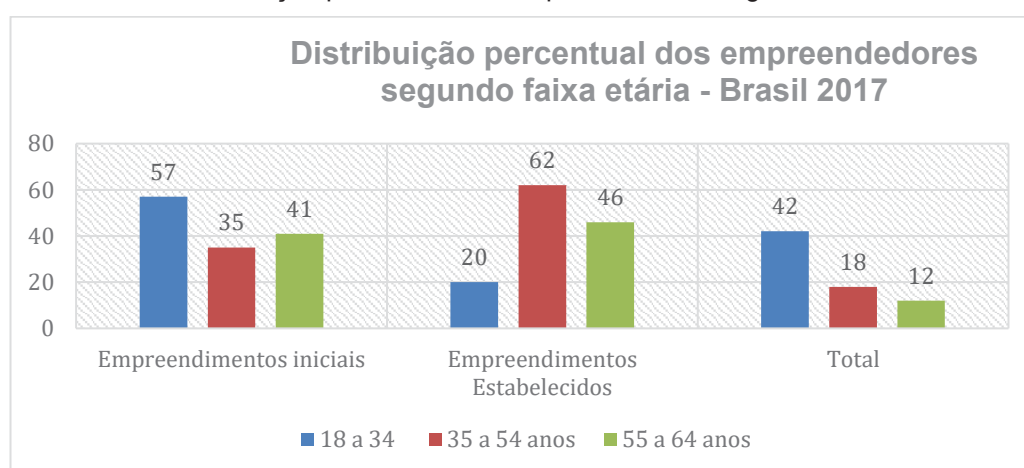
pelo fato de o PIB ter pontuado positivo de forma ínfima, a porcentagem de pessoas que declaram ter o sonho de terem o próprio negócio reduziu-se drasticamente, passando a abranger apenas 17,9% dos brasileiros (GEM BRASIL, 2017).

Entre as faixas etárias, 57% dos empreendedores iniciais estão compreendidos na faixa entre 18 a 34 anos de idade, sendo que dentro desta, a maioria possui entre 30 e 34 anos. A faixa etária com a segunda maior porcentagem de iniciais é a de 35 a 54 anos, com 35% (GEM BRASIL, 2017, 10-11).

Aliás, tal dado vem ao encontro das pesquisas realizadas pelo Instituto Empreender Endeavor Brasil em parceria com o Sebrae de 2014, as quais apontam que entre os universitários, 58% pensava em abrir um negócio, sendo 60% deles em no máximo 3 (três) anos. Ainda, que 11,2% já estariam empreendendo (SOSNOWSKI, 2018, p. 37-38).

Se os jovens são responsáveis pela maioria dos empreendimentos iniciais, outro cenário se verifica no tocante aos empreendimentos estabelecidos. Isso porque, 62% pertence a indivíduos de 35 a 54 anos, 20% aos de 18 a 34 e 18% para os de 55 a 64 anos. Curioso que o percentual de empreendimentos estabelecidos de propriedade de jovens entre 18 a 24 anos é de apenas 3,3%. Somados os jovens até 34 anos, há menos de 6 milhões de empreendimentos estabelecidos e administrados por pessoas dessa faixa etária (GEM BRASIL, 2017, p.11)⁶².

FIGURA 3. Distribuição percentual dos empreendedores segundo faixa etária – Brasil 2017



Fonte: GEM, 2017

⁶² São empreendimentos iniciais aqueles que têm até 3,5 anos de atividade em algum tipo de negócio; sendo empreendimentos estabelecidos os que têm negócios com mais de 3,5 anos.

Analisado o grau de escolaridade, a pesquisa dá conta que dos empreendedores brasileiros, 20,2 milhões apenas possui o ensino fundamental completo. Entre os iniciais, este grupo corresponde a porcentagem de 23,9%, o que equivale a dez pontos percentuais a mais do que a taxa dos que possuem ensino superior. De outro lado, somando-se os empreendedores iniciais e estabelecidos com curso superior, chega-se ao montante de 3,5 milhões, de um total de quase 50 milhões. Tal dado demonstra a vertente do empreendedorismo por necessidade, ao revelar que a maioria daqueles que buscam empreender é formada por pessoas alijadas pelo mercado de trabalho formal (GEM BRASIL, 2017, p.12).

Outro dado que revela o caráter de subsistência do empreendedorismo brasileiro, inicial ou estabelecido, é o faturamento anual por ele gerado. Dados do GEM BRASIL (2017, p.16-17) apontam que apenas 1% dos empreendimentos iniciais e 3,2% dos empreendimentos estabelecidos consegue auferir R\$ 5.000,00 ou mais por mês. Além disso, salta aos olhos que 21,9% dos estabelecimentos iniciais aponta ter tido faturamento nulo; ao mesmo tempo em que a maioria dos empreendimentos iniciais (52%) e dos estabelecidos (50,5%) tenha até 12 mil reais como faturamento anual.

Tabela 2. Distribuição percentual dos empreendedores iniciais e estabelecidos segundo faturamento (Brasil, 2017).

Faixas de Faturamento ao ano	Estabelecimentos iniciais em %	Estabelecimentos estabelecidos em %
Não informou faturamento	0,7	3,8
Ainda não faturou nada	21,9	0
Até R\$ 12 mil	52,9	50,5
Mais de R\$ 12 mil a 24 mil	16,9	24,5
Mais de R\$ 24 mil a 36 mil	3,9	9,6
Mais de R\$ 36 mil a 48 mil	1,9	6,7
Mais de R\$ 48 mil a 60 mil	1,7	1,7
Mais de 60 mil a 360 mil	1	2,9
Mais de 360 mil a 120000	0,0	0,3
Total	100	100

Fonte: GEM, BRASIL, 2017, p. 16.

Quanto à capacidade de geração de empregos, o empreendedorismo brasileiro revela a faceta de ser pautado na auto-ocupação ou ter como função primordial ser fonte de subsistência material. Dos 49 milhões de empreendedores,

31 milhões trabalham individualmente, o que equivale a 63,3%. Entre os empreendedores estabelecidos, tal índice chega a 68,4%; sendo de 58,3%, se levado em conta os empreendimentos iniciais (GEM BRASIL, 2017, p. 15). A fim de ilustrar a quantidade de ocupação de mão de obra, traz-se a seguinte tabela:

TABELA 3. Distribuição percentual dos empreendedores iniciais e estabelecidos segundo número de empregos gerados – Brasil 2017

Nº empregados	Empreendedores Iniciais	Empreendedores Estabelecimentos
Não informou	20,7%	0,3%
Nenhum	58,3%	68,4%
1	14,5%	18,5%
2	3,4%	6,1%
3 ou mais	3,1%	6,7%

Fonte: GEM, 2017, p. 15

No tocante ao gênero, o Brasil demonstra certa igualdade entre os empreendedores e as empreendedoras, na medida em que a porcentagem de ambos varia pouco dos 50%. No entanto, é certo que entre os empreendimentos estabelecidos e com maior renda, a maioria é de titularidade de indivíduos do sexo masculino (78% das mulheres auferem menos de 3 salários mínimos, contra 61% dos homens) (GEM BRASIL, 2017, p. 10 e IBPQ, 2018, p. 8).

Em relação aos setores de atuação dos empreendimentos brasileiros, é importante notar que 72% dos negócios iniciais trabalham no setor de serviços, sendo que, destes, 67% trabalham diretamente com o consumidor final. Já em relação aos estabelecidos, o patamar chega a 55,8%. As atividades industriais são da atuação de 27% dos empreendimentos iniciais e 42,1% dos estabelecidos (GEM BRASIL, 2017, p.14). No mais, a maioria dos empreendimentos relativos à indústria é dotada de atividades simples e com pouco uso de conhecimento ou tecnologia, como indústrias relativas à confecção de vestuário ou de preparação de alimentos.

Diante disso, pode-se dizer que, de fato, a inovação não é marca da maioria dos empreendimentos criados. Tal aspecto, inclusive, é o que permite definir-se o empreendedorismo brasileiro como de necessidade, já que é mais comum que negócios envolvendo a oportunidade sejam dotados da característica de inovação,

na medida em que estes negócios são montados por se verificar um ganho de competitividade e lucros, o que acaba gerando emprego e crescimento da economia.

Entretanto, é necessário ressaltar que, entre os negócios brasileiros, desponta a figura de um novo modelo de negócio, o qual tem o desenvolvimento de tecnologia e inovação como carro-chefe: as *startups* - palavra de origem inglesa, que significa inicialização. As *startups* podem ser conceituadas como “empresas novas, até mesmo embrionárias ou ainda em fase de constituição, que conta com projetos promissores, ligados à pesquisa, investigação e desenvolvimento de ideias inovadoras” (SEBRAE/MG, 2018) ou ainda como:

[...] período inicial, intenso e temporário de um novo empreendimento que - provavelmente utilizando tecnologia no produto final ou em algum processo relevante - está buscando validar um modelo de negócios inovador, repetível e escalável, sob condições de extrema incerteza (STARTSE, 2017).

Há quem afirme que as *startups* tenham por objetivo ir além da ideia inovadora, produto ou organização, por serem “instituições humanas focadas no sucesso”. De qualquer forma, a melhor maneira de diferenciar as *startups* das empresas tradicionais é notar que estas são criadas para explorar uma situação já existente, enquanto aquelas oferecem facilidades ou soluções inovadas, ao se identificar um nicho de oportunidade (SEBRAE/MG, 2018).

Por se tratarem de empresas que têm a inovação como marca principal, agregam em si um elevado risco, embora, não necessariamente, demandem um alto investimento de capital para serem fundadas, mas sempre vêm acompanhadas da expectativa de um grande lucro e crescimento vultoso. Dados do Censo StartSe (2017) demonstram que 31% das *startups* iniciam com menos de R\$ 100 mil de investimento, enquanto apenas 14% requerem valores superiores a R\$ 1 milhão.

No Brasil, em 2017, havia cerca de 6 mil *startups*, número que representa mais que o dobro, se comparado ao registrado em 2012. De fato, há quem aponte que o número seja um pouco maior, entre 10 a 15 mil, considerando que muitas não possuem o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) (CENSO STARTSE, 2017). Dentre estas, há duas que merecem destaque, por terem ultrapassado o valor de 1 bilhão de dólares, sendo, por isso, chamadas de unicórnios: aplicativo 99 e Nubank. Quanto ao Nubank, o rápido crescimento pode ser ilustrado pelo fato de que, com apenas 5 (cinco) anos de existência, já emprega mais de 470 pessoas (AGÊNCIA BRASIL, 2018).

Se as chamadas “*startups* unicórnios” são exceção no Brasil, há várias delas localizadas em outros países, inclusive no Vale do Silício americano, onde estão empresas como Google, Ebay, Snapchat, entre outras. É justamente por isso que se costuma correlacionar o grau de desenvolvimento de um país com a quantidade e a área de atuação das *startups* (AGÊNCIA BRASIL, 2018).

Aqui, faz-se uma ressalva quanto ao sucesso do Vale do Silício, na medida que se é conhecido por ser um local marcado pela presença de empresas de grande valor e voltadas à inovação, também o é por ter como um de seus fundamentos a coletividade. Isso porque, existe uma consciência de que nenhuma solução potencialmente inovadora pode ser construída sozinha, de modo que as ideias são compartilhadas entre as empresas, inclusive, em alguns casos, com aquelas que operam dentro de um mesmo setor (EXAME, 2016).

Acerca das *startups* brasileiras, muitas têm seu início em incubadoras e parques tecnológicos, inclusive localizados em Universidades, que têm a finalidade de auxiliar estes empreendimentos a crescerem e atingirem seus objetivos, podendo ser conceituados como “espaços compartilhados que proporcionam às novas empresas recursos tecnológicos e organizacionais; sistemas que criam valor agregado; monitoramento e ajuda empresarial” (THURNER, 2015, p. 22).

Contudo, é certo que muito dos parques não são dotados de recursos suficientes, o que culmina por atrasar o desenvolvimento das *startups*. Para além desse obstáculo, frequentemente a falta de investimento ou de investidores anjo⁶³ são apontadas como a principal causa para o não crescimento dessa forma de negócio, já que o empresário brasileiro costuma ter um perfil conservador, não tendo por costume investir em negócios com alto grau de risco (THURNER, 2015, p. 21-23).

Os dados acerca das *startups* brasileiras se assemelham aos das demais empresas, no tocante a idade dos titulares, na medida em que, segundo dados da

⁶³ Acerca do conceito de investidor anjo, a instituição Anjos do Brasil os conceituam como a pessoa física ou jurídica que investe capital próprio “empresas nascentes com alto potencial de crescimento (as *startups*) apresentando as seguintes características: 1. É efetuado por profissionais (empresários, executivos e profissionais liberais) experientes, que agregam valor para o empreendedor com seus conhecimentos, experiência e rede de relacionamentos além dos recursos financeiros, por isto é conhecido como *smart-money*; 2. Tem normalmente uma participação minoritária no negócio. 3. Não têm posição executiva na empresa, mas apoiam o empreendedor atuando como um mentor/conselheiro”. Aqui, cabe ressaltar que quando o investimento é realizado com recursos de terceiros, trata-se de outra figura, chamada de gestão de recursos, uma modalidade complementar a do investidor anjo (ANJOS DO BRASIL, 2018).

Associação Brasileira de *Startups*, 72% delas são lideradas por jovens entre 25 a 40 anos. Outro cenário se verifica em relação ao gênero, já que predomina a iniciativa masculina, responsável por 87% dos empreendimentos⁶⁴ (STARTSE, 2017).

Por sua vez, infelizmente, os dados das *startups* se assemelham em muito à taxa de sobrevivência das demais empresas, uma vez que as estatísticas apontam que apenas uma, em cada quatro, conseguem sobreviver aos 5 (cinco) primeiros anos, sendo que menos de 10% chegam ao patamar de *scaleups*⁶⁵, isto é, as que são capazes de crescer 20% ao ano, seja em receita ou número de funcionários, por 3 (três) anos consecutivos. É importante ressaltar que a maioria das *scaleups* são pequenas e médias empresas (STARTSE, 2017).

A maioria das startups estão localizadas no estado de São Paulo (42%), seguido pelos estados do Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro (12% cada) e Minas Gerais (11%). Como dito, muitas dessas têm ligação com as universidades, o que tem proporcionado o interesse dos jovens, que têm buscado alterar a legislação, criar parcerias e criar modos de facilitar o desenvolvimento destas (STARTSE, 2017).

Tal engajamento destes empreendedores é salutar para o reconhecimento da atividade, assim como, para se suplantar alguns dos obstáculos ao empreendedorismo. Isso porque, segundo dados do GEM (2017, p. 17), os três maiores entraves para este são: políticas governamentais, principalmente no tocante à abertura de negócios, em razão da burocracia e complexidade, e à tributação, que é marcada pela alta carga; apoio financeiro, considerando os baixos valores disponibilizados por meio de políticas públicas ou exigência de garantias, o que prejudica, principalmente, os MEI e ME; e contexto político e clima econômico, uma vez que a crise tem interferido no ânimo do empreendedor.

Além das *startups*, outra modalidade de empreendimento que envolve a inovação é a economia criativa, que envolve utilizar o capital intelectual para criar, produzir ou distribuir produtos ou serviços em 13 áreas, sendo elas a arquitetura, publicidade, design, artes e antiguidades, artesanato, moda, cinema e vídeo, televisão, editoração e publicações, artes cênicas, rádio, *softwares* de lazer e música (SOSNOWSKI, 2018, p. 24-25).

⁶⁴ É importante notar que são poucos os dados sobre as startups, tendo sido identificado duas tentativas de construir uma base de dados: da StartSe e da Associação Brasileira de Startups.

⁶⁵ Essa não é uma fase permanente, pois pode haver o estacionamento do crescimento.

Ainda que a inovação esteja presente no quadro brasileiro, resta evidente, pelos dados apresentados, que a grande parte dos negócios abertos está relacionada à necessidade, estando ausentes critérios relativos à inovação de serviços, produtos ou processos, o que, por sua vez, evidencia o erro de órgãos e instituições em equiparar todos os MEI, ME ou empresários ao empreendedor.

2.3.4 Porte da Empresa e efeitos na economia

Inicialmente, é importante notar que o MEI é uma criação genuinamente brasileira, já que em outros países não existe a tentativa de conferir o caráter de empreendedor ou de empresário a quem exerce uma atividade informal (SCHWINGEL; RIZZA, 2013, p. 55). De fato, até pelo panorama apresentado, tal peculiaridade advém do fato de que há muito o empreendedorismo brasileiro é marcado pelo fator necessidade, atuando como forma de autoemprego, de modo que criar figuras jurídicas para contemplá-lo é um modo de reduzir a informalidade e promover a inclusão social empresarial (NATSUME, 2004, p. 9).

De outro lado, as pequenas e médias empresas não gozam de uma definição fechada, já que esta varia a depender do local do mundo que se esteja tratando. Na União Europeia, por exemplo, diferenciam-se as empresas pelo número de empregados. É considerada microempresa a que possui de 1 a 9 funcionários, enquanto são pequenas empresas as que possuem de 10 a 49 trabalhadores. As empresas de médio porte seriam as que possuem entre 50 a 249 trabalhadores, enquanto são classificadas como de grande porte as empresas com mais de 249 trabalhadores (PISA; LEMES JÚNIOR, 2010, p. 42-45).

Adotando-se tal classificação, estima-se que as micro e pequenas empresas correspondem a 98,7% do total das empresas europeias, fornecendo mais de 50,2% dos postos de trabalho do setor privado e 80% dos postos dos setores industriais. Já nos Estados Unidos, onde também se costuma classificar as micro e pequeno empresas pelo número de postos de trabalho gerados, estas representam mais de 99% dos empregadores, gerando de 60 a 80% dos postos de trabalho abertos anualmente. Ainda, empregam mais da metade dos trabalhadores do setor privado e são responsáveis por 50% do PIB (PISA; LEMES JÚNIOR, 2010, p. 45).

Como se depreende, em países tido como desenvolvidos, as micro e pequenas empresas ocupam um papel fundamental para a criação de postos de

trabalho e fomento do capitalismo. Em razão disso, tais empresas costumam gozar de incentivos estatais, um exemplo, é a contratação de tais empresas pelo governo americano em um valor que corresponde a quase 25% do valor do orçamento federal, passando os 200 bilhões de dólares (PISA; LEMES JÚNIOR, 2010, p. 45).

No Brasil, de outro lado, a definição de micro e pequenas empresas passa também pela análise do faturamento. São considerados microempreendedores individuais os empresários individuais que, além de ter a atividade listada em lei, tenha faturamento anual até 81 mil reais, podendo ser contratado apenas um funcionário. São microempresas, o empresário individual, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e a sociedade empresária que possuam faturamento anual até de 480 mil reais, podendo ser contratados até 20 funcionários. Por fim, são consideradas empresas de pequeno porte, o empresário individual, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e a sociedade empresárias que possuem faturamento entre 480 mil reais e um centavo a 4,8 milhões de reais, podendo possuir até 100 funcionários (SEBRAE f, 2017).

As empresas de médio porte e grande porte não encontram definição no mesmo instrumento normativo, sendo que sua caracterização varia a depender do ente avaliador da questão. Costuma-se sustentar que são de médio porte as que tenham entre 50 a 99 empregados, no setor de comércio e serviços; e 100 a 499 empregados na indústria. Por sua vez, são de grande porte as que tenham 100 ou mais empregados, no setor de comércio e serviços; e mais de 500, na indústria (SEBRAE f, 2017).

No Brasil, segundo o Sebrae, os empreendimentos optantes do Simples contribuem com 27% do PIB do Brasil e, ainda que grande parte deles não possua funcionários, foram responsáveis por 72% das vagas de emprego no mês de abril de 2018, ao criarem 83.546 vagas, contra 31.372 da grande indústria e 980 da administração pública (DATASEBRAE, 2017). No mais, estima-se que as micro e pequenas empresas sejam responsáveis por 54% dos empregos gerados no país (SEBRAE d, 2018).

Justamente por possuírem significativo papel, há muito percebeu-se que tal setor não precisaria apenas de crédito para se desenvolver, como de capacitação e estímulo, o que levou à criação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequeno Empresas (Sebrae), que atua como entidade paraestatal. Atualmente, tal ente

possui papel significativo na formação empreendedora e no direcionamento estratégico, já que além de possuir sede em todo o Brasil, prestar consultorias, fornecer cursos e auxiliar na abertura de negócios, tem se articulado junto ao setor financeiro para conseguir melhores condições de crédito aos empreendedores (SEBRAE a, 2019).

De outro lado, é importante consignar que ao mesmo tempo, resta patente que se o empreendedorismo das pequenas empresas contribui para a geração de empregos formais, principalmente em proporção ao seu tamanho, contudo, geram insegurança a estes postos, ao serem mais suscetíveis em sofrer com variações deste. Do mesmo modo, geralmente contratam pessoas com menor capital humano e oferecem menores benefícios e salários (LOPES *et al*, 2017, p. 10).

No mais, é certo que, a grande maioria dos empresários é de microempreendedores individuais (MEI), já que nos 6 primeiros meses de 2018, os MEIs corresponderam a 81,8% de todas as empresas criadas. Nessa modalidade, a maioria dos empresários trabalha de forma individual, isto é, sem contratações, de modo que não há uma grande repercussão no mercado de trabalho. Segundo dados da Receita Federal, em 15 de dezembro de 2018, havia 7.715.591 MEI registrados no Simples, dentre as 12.729.287 empresas optantes do regime (RECEITA FEDERAL, 2018). Desse modo, pode-se dizer que dentre as empresas optantes do Simples, 60,6% são MEIs.

Ainda que os MEI não contribuam significativamente para a geração de empregos, já que costumam ser exercidos individualmente e permitem, no máximo, a contratação de um funcionário – recebe um salário mínimo ou piso da categoria –, é certo que contribuem para diminuir o “exército de reserva”.

Desse modo, tem-se demonstrado que dentro do empreendedorismo brasileiro, são os MEI que parecem corresponder a maioria deles. Por outro lado, a maioria dos empregos é gerada em razão da atuação de micro e pequenas empresas, as quais têm um papel importantíssimo na geração do PIB (27%) e em vagas de trabalho (SEBRAE d, 2018).

O capítulo 2 partiu do pressuposto que as formas alternativas e coletivas ao trabalho assalariado não são apreendidas, apenas, pela quantidade de pessoas envolvida no início do labor, mas a questões atreladas ao modo como é exercido.

A fim de apurar sobre a forma de exercício, foi necessário discorrer acerca do histórico, princípios, objetivos, organização das cooperativas, dos empreendimentos de economia solidária e do empreendedorismo.

Por meio dessa abordagem, foi possível apresentar o paradigma individual e coletivo, os quais se referem às características gerais e princípios relativos ao exercício das formas individuais e coletivas alternativas ao trabalho assalariado. Em relação ao paradigma coletivo, tem-se que é o exercido por um conjunto de pessoas sob valores como propriedade coletiva dos meios de produção, autogestão, igualdade; enquanto o paradigma individual é exercido sob o lema “seja seu próprio patrão”, de modo que é exercido pelo empresário individual, com livre iniciativa, por meio da propriedade privada, apropriação dos meios de produção e visando ao lucro.

Situadas as formas alternativas no âmbito do ordenamento jurídico, bem delimitados os conceitos de cooperativismo, economia solidária e empreendedorismo, passa-se para a abordagem do capítulo 3, que tem por objetivo avaliar as políticas públicas, a fim de responder parte do problema proposto.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E AS FORMAS ALTERNATIVAS COLETIVAS E INDIVIDUAIS AO TRABALHO ASSALARIADO

No presente capítulo pretende-se demonstrar como o Estado brasileiro tem lidado com as formas alternativas ao trabalho assalariado. A fim de verificar e ilustrar tal quadro, passa-se a tratar de algumas políticas públicas implementadas, com intuito de possibilitar o desenvolvimento e crescimento destas alternativas.

Em um primeiro momento, delimita-se o conceito de política pública utilizado neste trabalho, na medida em que não há como realizar uma análise, sem que se tenha certo o objeto. Ainda, aborda-se acerca das metodologias de análises de políticas públicas, a fim de demonstrar os passos que o presente trabalho seguirá para realizar apontamentos.

Num segundo momento, analisa-se as políticas públicas voltadas à economia solidária, discorrendo-se acerca de seu conteúdo e consistência, embora com enfoque e aprofundamento, apenas, na política voltada aos catadores de recicláveis, considerando que esta tem âmbito nacional e é uma das que, atualmente, se encontra melhor estruturada. Desse modo, objetiva-se demonstrar como foi construída, implementada, no que se refere à categoria alvo.

No terceiro momento, analisa-se as políticas públicas dirigidas ao empreendedorismo. Aqui, faz-se um recorte no tocante aos MEI e ME, considerando que correspondem aos ditos pequenos “empreendedores” individuais, como já demonstrado. Para tanto, recorre-se ao estudo da Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte com a finalidade de descrever sobre a forma como o Estado brasileiro tem fomentado tais empreendimentos.

Por fim, faz-se um comparativo entre ambas as políticas públicas, com o objetivo de identificar tendências do Estado brasileiro, bem como se avaliar a ligação a um viés de precarização ou valorização do trabalho.

3.1 CONCEITUANDO POLÍTICA PÚBLICA

Antes de abordar sobre as políticas públicas voltadas à economia solidária ou ao empreendedorismo, é importante questionar: o que se está denominando de políticas públicas? Para que elas servem? Como surgem? Qual a importância da sua instrumentalização? De fato, a resposta a tais indagações não é simples, a

começar por sua definição, já que há diversos entendimentos sobre o conceito a ser adotado, assim como a finalidade perseguida.

3.1.1 Conceito de Políticas Públicas

Antes de definir o que se entende por política pública, é importante destacar que só recentemente ela se tornou uma área do conhecimento, já que até a década de 30, ela era encarada enquanto decorrência do papel do Estado e, portanto, um tópico dentro do estudo das ciências políticas. O gatilho para que fossem reconhecidas como disciplina autônoma decorreu da percepção de que, em democracias estáveis, o que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006, p. 22).

A importância de reconhecer a autonomia das políticas públicas está centrada ao fato de elas possuírem uma coerência teórico-metodológica, não voltada a atender demandas de governos ou de financiadores, mas atrelada a um ideal de se dirigir à comunidade acadêmica, tentando dar pistas de como as políticas funcionam enquanto processo que envolve negociação, contestação, luta e disputa por hegemonia⁶⁶ (LOPES; MACEDO 2016, p. 236).

Um dos teóricos responsáveis pela autonomia do objeto foi Harold Dwight Laswell, o qual, ainda nos anos 30, foi responsável por introduzir a expressão análise de política pública (*Policy Analysis*), a qual consiste em uma forma de “conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo” (SOUZA, 2006, p. 23).

Outro teórico que contribui para o estudo da política pública foi Hebert Simon, que introduziu o conceito de *Policy Makers*, o qual estuda a racionalidade dos decisores públicos. Nesse processo, identificou-se que a racionalidade sempre seria limitada, já que jamais haveria uma informação completa ou perfeita, no entanto, seria possível criar um arcabouço teórico para maximizar esta racionalidade

⁶⁶ Os autores utilizam a palavra hegemonia aderindo ao pós-estruturalismo, isto é, compreendendo a política como relação de poder difuso e com múltiplos centros, em que se reconhece a existência de dominado e dominação, mas não se confere poder a uma instância denominada Estado. Ao adotar tal postura, rompe-se com a ideia estrutural marxista, de que a política é um conjunto de decisões determinadas por quem detém o poder econômico.

e evitar que os resultados fossem diversos do pretendido (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p. 15).

Um terceiro teórico que ajudou no processo de delimitação do objeto das políticas públicas foi Charles Lindblom, o qual questiona os estudos dos seus antecessores, já que enfatizam em demasia a racionalidade do governo, deixando de lado outros atores ou instituições na formulação da tomada de decisões políticas. Desse modo, aqui há a abertura para o reconhecimento de que diversos fatores contribuem para sua formulação. Nesse mesmo sentido, David Easton, já na década de 60, vai demonstrar que a política pública é construída como resultado da postulação de vários grupos de interesses, como do grupo econômico, mídia e dos movimentos sociais (SOUZA, 2006, p. 23).

O conhecimento acerca dos principais teóricos que ajudaram a consolidar a política pública demonstra que ela sofre constantes ressignificações, sendo, por isso, difícil de ser conceituada. Um dos conceitos aceitos é atribuído por estudiosos, como Thomas Dye, que afirma que a política pública seria “toda a ação ou decisão do governo, inclusive pela inação⁶⁷, que interferisse na vida pública”. De todo modo, uma das conceituações mais conhecidas continua sendo a de Laswell, que afirma que políticas públicas são decisões e análises que implicam responder às seguintes questões: quem ganha o que, por que e que diferença faz (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p. 15).

Ainda, há conceituações que dão ênfase no papel estatal de decidir políticas públicas e resolver problemas. É certo que tais conceituações, embora conhecidas, são muito combatidas, na medida em que se atêm a processos e aspectos racionais, além de se concentrarem no papel do governo, de modo que não compreendem que há influências, cooperação na tomada de decisão, e até mesmo na inserção de políticas elaboradas por instituições privadas (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p. 16).

A fim de ilustrar a influência dos atores privados, pontua-se que os debates e o processo de formulação de uma política encontram-se em diversos locais no âmbito da esfera pública, como perante o Poder Executivo, o Poder Legislativo,

⁶⁷ Acerca da inação, cabe destacar que: “[...] tanto da perspectiva da *ação* do governo (o que o governo faz) quanto da *inação* (o que o governo não faz) diante de algum problema [...] caso o governo escolha fazer algo perante algum problema [...] a política pública adquire característica positiva. Do contrário, se o governo decide não agir diante de algum problema público, a política adquire característica negativa” (DYE *apud* RODRIGUES, 2011, p. 43).

Conselhos Gestores, entre outros. No âmbito do Poder Legislativo, por exemplo, a população e diversos grupos sociais exercem seu poder de mobilização ao proporem projetos de lei, participarem nos portais e-democracia e e-cidadania; já no âmbito do Poder Executivo, a atuação das instituições privadas e atores ocorre, principalmente, com o diálogo junto a Secretarias e Ministérios⁶⁸.

Diante do fato da área ser recente, haver discussão acerca dos atores que recebem primazia na construção de políticas públicas e das diversas discussões acerca do real conceito, pode-se dizer que o trabalho de definir o que é política pública não é o dos mais fáceis. Embora o conceito não seja cognoscível de pronto, é possível afirmar, correndo o risco de ser simplista, que a política pública é constituída de intencionalidade pública (ação, análise, mudança) voltada a um problema público, sendo por isso, também, a forma que os governos democráticos utilizam para traduzirem “seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações para produção de resultados ou mudanças no mundo real” (SECCHI, 2013, p. 2).

E é por também traduzirem a proposta de um governo, que as políticas públicas são instrumentalizadas por meio de projetos, planos, programas, os quais passam por constante revisão, análise de desempenho e efetividade, já que devem respeitar parâmetros científicos; ao mesmo tempo em que atendam ao interesse público. Justamente por isso, não podem ser entendidas enquanto estáticas, simplesmente recebidas e implementadas, mas como um processo, sujeito à revisão e recontextualização (GOUVEIA; MELO, 2012, p. 34).

Em suma, embora não haja um consenso sobre o conceito de política pública, neste trabalho parte-se da ideia de que ela é um processo⁶⁹, o qual ocorre no contexto das relações sociais, de tomada de decisões e ações em prol da coisa pública, a qual pode ter origem governamental ou privada.

⁶⁸ No âmbito jurídico, a participação popular é prevista, por exemplo, quanto à possibilidade de proposição de projetos de leis de iniciativa popular em todos os entes federativos (artigos 29, inciso XIII, 61, §2º da CF e Lei nº 9709/98); possibilidade de participação em referendos e plebiscitos (artigo 14, incisos I e III da CF); realização de controle, por meio da propositura de ações populares (Art. 5º, inciso LXXIII da CF); comporem conselhos, como o Conselho da República (art. 89, inciso VII da CF) e Conselhos Tutelares (art. 132 do ECA) ; entre outros.

⁶⁹ Muito do conceito adotado (política enquanto processo), tem a ver com a possibilidade de analisá-la pelo ciclo de políticas, o que permite descobrir nas ações e não ações do governo: “[...] padrões identificáveis de atividades ou processos” (DYE, 2009, p. 103).

3.1.2 Análise de Políticas Públicas

Há muito sabe-se que a sociedade é plural, já que é composta por grupos com interesses antagônicos. Isto torna possível a demanda por ações conflitantes do Estado, situação que se agrava considerando que os recursos são escassos. Por isso, o Estado não terá condições de atender todos os pleitos, mas deve dar voz aos que lhe soarem como representativos de uma gama maior de cidadãos, o que, muitas vezes, depende da força dos atores privados (como ONGs e movimentos sociais) (MACEDO et al, 2016, p. 597).

Muito embora os atores privados sejam muitas vezes protagonistas da construção das políticas públicas, a análise que se dará será voltada às escolhas estatais, dentro de uma abordagem qualitativa. Isso não significa desconsiderar o papel de atores privados, mas reconhecer que a execução de políticas públicas só é possível por meio do Estado.

Para tanto, será utilizado como método de análise o ciclo de políticas públicas⁷⁰. Segundo este, as políticas são construídas por vários estágios, num processo dinâmico e não linear, embora este não corresponda sempre à realidade. A grande vantagem deste método é que ele permite que se enfatize tanto o questionamento quanto ao porquê de algumas questões passarem a integrar a agenda pública; como discutir sobre os participantes do processo, seus recursos de poder; cada uma das fases; ou, mesmo, a avaliação das políticas.

Há divergência entre os autores quanto ao número de fases. Ball e Bowe (1992), por exemplo, pontuam que existem 3 (três) fases na elaboração de políticas: 1) a política proposta, momento em que diversos atores (governamentais, partidos, comunidade, associações, entre outros) representam suas ideias e disputam a hegemonia na formulação das políticas; 2) a política de fato, quando há a produção de texto, isto é, a decisão tomada é normatizada; e 3) a política de uso, que se refere ao contexto da prática, quando a norma é concretizada, ocasião em que pode receber diversos significados. Já Saravia (2006, p.31-32) aponta a existência de 7 (sete) fases: 1ª formação de agenda, 2ª elaboração de alternativas, 3ª formulação, 4ª implementação, 5ª execução, 6ª acompanhamento e 7ª avaliação. Outros autores, já sustentam modelos pautados em quatro a seis fases, por compreenderem o

⁷⁰ O método de análise de políticas públicas é muito utilizado em pesquisas da área educacional, embora sua atuação pode ser contemplada em diferentes áreas do conhecimento. Afinal, este método é oriundo do campo sociológico.

acompanhamento como integrante da implementação ou por conjugarem as fases de implementação e execução.

Ainda que a quantidade de fases seja diversa, a depender do autor, é certo que todos concordam que há uma fase de formulação, concretização e avaliação, o que permitiria a adoção de um modelo tripartido. A fim de tornar este ponto mais didático, faz-se a opção por um ciclo composto por 05 (cinco) fases, por permitir salientar algumas etapas constantes no ciclo, de forma que, para este trabalho, assume-se o ciclo como tendo as seguintes fases: 1) agenda, em que se seleciona quais dos problemas da sociedade serão abrangidos ou não pelo governo, levando-se em consideração os indicadores, *feedback* das ações governamentais; 2) formulação da política, que consiste em estabelecer as linhas de atuação, com base na estatística, atores envolvidos, conhecimento adquirido, custos e benefícios de cada ação; 3) tomada de decisões, quando se decide sobre os conflitos, acordos, os prazos e recursos para a ação, com base em atos administrativos ou legais; e 4) implementação, que consiste na execução, a qual pode ter como pilar a hierarquia governamental ou ser pautada no diálogo da população a ser contemplada; e 5) avaliação, em que se faz a análise e mensuração dos efeitos produzidos pelas políticas públicas, também se relacionando à efetividade.

Do ciclo de políticas públicas, as etapas de discussão das propostas pelos atores sociais e de avaliação são as principais na análise deste trabalho, na medida em que se tem por objetivo discorrer sobre que atores participaram da sua formulação, identificar as circunstâncias, que são entendidas como problema público hábil a ser tratado por políticas, bem como se estas estão sendo conduzidas.

Em relação à avaliação, estas podem ser voltadas à análise de: i) esforços, ao se calcular os insumos e custos para sua efetivação, o que permite que sejam realizadas outras avaliações, como de eficiência e qualidade; ii) avaliações de desempenho, que analisa se a política atinge aos objetivos definidos; iii) avaliações de processo, que verifica os métodos, a fim de saber se o objetivo está sendo alcançado; iv) avaliações de eficiência, que avaliam se a política atinge os objetivos, mantida a qualidade e quantidade, com o menor custo; vi) avaliações de adequação e desempenho, que compara o desempenho das políticas com seus objetivos, o que se vincula à efetividade; e vii) avaliações políticas, que são realizadas por atores não governamentais, com a finalidade de aconselhar, apoiar ou se opor ao governo, em

razão de alguma questão preocupante, sendo muitas vezes chamada de “informais”, embora possam vir a ser formalizadas pelo governo (BRACALEON *et al*, 2015, p. 6).

Dentre essas avaliações, este trabalho tem o cunho de realizar uma avaliação quanto à formação política, bem como acerca da possibilidade de se alcançar alguma efetividade, o que se dá em razão da qualidade e quantidade dos dados coletados, insuficientes, para se fazer avaliações de eficácia, por exemplo, ante a complexidade e responsabilidade da análise.

Todas essas considerações tornam-se importantes, a fim de que se possa compreender o que são políticas públicas, como são construídas e como podem ser analisadas; conhecimentos essenciais para o desenvolvimento dos argumentos apresentados, no que diz respeito à forma como elas foram materializadas pela lei.

3.2 POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

A economia solidária, por ser resultado do movimento cooperativo popular, na tentativa de buscar outras formas de acesso ao trabalho e renda, necessita de previsão legal e de fomento diferenciados dos dados às cooperativas, já que o modelo atual além de criar obstáculos para formalização dos empreendimentos, obsta o desenvolvimento e crescimento destes, já que dificulta o acesso ao crédito, a inserção no mercado e, até, a participação em licitações.

No caso brasileiro, muito embora a economia solidária já demonstrasse seu potencial desde a década de 1980, apenas em 2003, na gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, passa-se a conferir atenção às necessidades específicas destes empreendimentos e, por conseguinte, compreende-se as vantagens em fomentá-los (SINGER, 2014, p. 90).

Esta subseção tem a finalidade primária de abordar a forma como a economia solidária é tratada pelo Estado brasileiro. Posteriormente, será abordada uma ação específica, voltada aos empreendimentos de economia solidária que tenham por objetivo o tratamento dos catadores de materiais recicláveis. Assim como dito no início do capítulo, o cunho desta subseção é ser descritiva, já que considerações, críticas e comparações serão realizadas na subseção 3.4.

3.2.1 Contexto das Políticas Públicas de Economia Solidária

Como dito, a economia solidária apenas foi reconhecida enquanto política pública de fomento ao trabalho alternativo ao assalariamento, no Brasil, em 2003⁷¹. Cabe destacar que se utiliza tal marco, porque neste ano ocorreu a instituição da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Lei nº 10.683/2003 e Decreto nº 4764/2003, tendo como secretário Paul Singer.

Tem-se que a nomeação do professor Paul Singer ao cargo de secretário estava relacionada ao engajamento deste teórico com a difusão da economia solidária como forma alternativa ao trabalho assalariado. Isso porque, já na década de 1990, por meio de obras como “Uma utopia militante”, apontava-se que a globalização e a guinada neoliberal eram responsáveis por uma crise no mercado de trabalho, o que elevava o desemprego e o subemprego, aumentando a exclusão social. Como consequência, previa o aumento de pessoas ocupando trabalhos precários e reforçando o exército de reserva, o que acabaria diminuindo a força dos trabalhadores quanto à exigência do cumprimento de direitos assegurados pela Constituição.

Justamente por isso, Singer afirmou que a economia solidária seria uma possibilidade de encontrar uma alternativa anticapitalista para a crise do trabalho assalariado, o que permitiria que houvesse a percepção de renda, ao mesmo tempo em que se evitaria a precarização de todas as relações de trabalho assalariado, ante ao aumento do exército de reserva. Ou seja, firmou-se a ideia de que o Estado poderia fomentar a geração de renda e o trabalho da população mais pobre por meio da inserção de grupos em associações e cooperativas. Muito dessa percepção estatal, contudo, não advém de uma criação de uma nova solução, mas do reconhecimento de que o trabalho de ONGS e entidades beneficentes ligadas à igreja católica em promover a geração de renda por meio de associações estaria tendo certo êxito (LECHAT, 2002, p. 125).

Ainda que se possa tecer considerações e críticas quanto à perspectiva anticapitalista da economia solidária, defendidas por Singer, o certo é que muito desse escopo e dessa visão foram incorporadas na concepção, na política e na consecução das propostas do SENAES, conforme se nota em alguns trechos que

⁷¹ Tal política foi adotada a fim de fortalecer o Programa Fome Zero (SINGER, 2014, p. 90).

abordam a importância da Economia Solidária e a consideram “novo modo de produção”, gerador de trabalho emancipado, como se vê:

Como modo de produção, a economia solidária apresenta vantagens em relação ao capitalismo: a autogestão torna cada trabalhador(a) consciente do seu papel no todo em que atua; a inteligência coletiva de trabalhadores(as) está permanentemente a serviço do desenvolvimento do Empreendimento Econômico Solidário e de seus sócios e sócias - inclusive porque todos os ganhos de produtividade e resultados da realização do processo de produção são diretamente apropriados pelos(as) próprios(as) trabalhadores(as) -; há uma necessária vinculação ao território em que a atividade econômica solidária está inserida, acarretando o respeito às especificidades e culturas regionais e ao meio-ambiente em que está inserida (SENAES, 2012, p. 13).

Cumprir notar, que a SENAES não foi criada por mera liberalidade do Presidente Lula, na medida em que, antes, já havia uma articulação dos atores privados com a finalidade de se criar medidas para a economia solidária. Prova disso é que, em 2002, realizou-se a Primeira Plenária de Economia Solidária, entre os dias 09 e 10 de dezembro de 2002, que resultou em uma carta ao então presidente, Fernando Henrique Cardoso, contendo os nortes da agenda de implantação da economia solidária, conhecida como Plataforma da Economia Solidária no Brasil (ARCANJO; OLIVEIRA, 2017, p. 234).

Por isso, pode-se dizer que a SENAES marca o início da política pública enquanto opção do governo, mas isso só se tornou possível por meio da articulação dos próprios atores privados. Tanto que, para além do mencionado acerca da criação da SENAES, estes já haviam se articulado em prol da realização do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES)⁷² e a Rede Nacional de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária (SINGER, 2014, p. 90).

A união de atores políticos, por meio da SENAES, e privados, por meio do FBES, foi importante na luta por reconhecimento e apoio de iniciativas de Economia Solidária, como a constituição de uma base nacional de informações - Sistema Nacional de Informações em Economias Solidárias (Sies), de uma Entidade de

⁷² “O FBES é resultado do processo histórico que culminou no I Fórum Social Mundial (I FSM), que contou com a participação de 16 mil pessoas vindas de 117 países, nos dias 25 a 30 de janeiro de 2001. Dentre as diversas oficinas, que promoviam debates e reflexões, 1.500 participantes acotovelam-se na oficina denominada “Economia Popular Solidária e Autogestão” onde se tratava da auto-organização dos/as trabalhadores/as, políticas públicas e das perspectivas econômicas e sociais de trabalho e renda está organizado em todo o país em mais de 160 Fóruns Municipais, Microrregionais e Estaduais, envolvendo diretamente mais de 3.000 empreendimentos de economia solidária, 500 entidades de assessoria, 12 governos estaduais e 200 municípios pela Rede de Gestores em Economia Solidária” (FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2015).

Apoio e Fomento (EAF) a proposição da Política Nacional de Economia Solidária (ARCANJO; OLIVEIRA, 2017, p. 236).

Em relação ao Sies, a Portaria Ministerial nº 30/2006 o reconheceu como instrumento para a consolidação dos objetivos do SENAES, o que foi deveras importante, já que possibilitou o melhor conhecimento dos empreendimentos de economia solidária espalhados pelo país. Aliás, por meio da Portaria nº 373/2014, o Sies foi ampliado, dando lugar ao Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (CADSOL), facilitando o acesso dos empreendimentos solidários à política nacional e políticas de financiamento e crédito, aquisição e comercialização de serviços.

Já quanto à Política Nacional de Economia Solidária, como já visto, ainda não foi aprovada, embora o PL 4685/2012 tenha sido aprovado na Câmara e encontre-se pendente de aprovação no Senado, onde tramita como PL 137/2017. Uma curiosidade sobre este projeto é que se tentou apresentá-lo como lei de iniciativa popular, todavia por não ter tido êxito, acabou sendo apresentado por uma frente parlamentar.

Além desse exemplo de união dos atores políticos, também há a que resultou na criação de associações que visavam a fazer frente à OCB, como: a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária (CONCRAB), entidade ligada ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), criada em 1992; União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social do Brasil (UNISOL), criada em 2004; a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), criada em 2005. É interessante que essas três centrais acabaram por formar a União Nacional das Cooperativas Solidárias (UNICOPAS), com o objetivo ampliar o poder de negociação do cooperativismo solidário junto ao poder público e por meio de uma pauta de demandas unificadas.

Como objetivos, a SENAES estabeleceu para os Planos Plurianuais (PPA) de 2004-2007 e 2008 a 2011, que os empreendimentos de economia solidária fossem reconhecidos como sujeitos de direito; aumento da participação cidadã nos empreendimentos; e difusão da economia solidária como alternativa ao emprego formal entre os Estados (SILVA; SILVA, 2017, p. 144). Também como resultado do trabalho da SENAES foram diversos os estados e municípios que promulgaram leis

instituindo uma política local de economia solidária, como o caso do Município de Curitiba, que o fez por meio da Lei Ordinária nº 14.786/2016.

Já para os PPA de 2016 a 2019, a SENAES estipulou um plano elaborado em 4 eixos: 1) a produção, comercialização e consumo, 2) financiamento, crédito e finanças solidárias, 3) educação e autogestão e 4) ambiente institucional. Ainda estabeleceu outros objetivos como:

(...) o fomento a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação, o apoio a grupos sociais específicos que se inserem no universo do trabalho associado, a articulação intersetorial com os demais instrumentos de políticas públicas no âmbito das diferentes estruturas de governo e a consolidação institucional de propostas normativas (*sic*) em tramitação, como o do PL no 4.685/2012 (SILVA; SILVA, 2017, p. 147).

É imperioso observar que, se por um lado a economia solidária tem um discurso voltado para ser uma forma alternativa ao trabalho assalariado, ela é conjugada, frequentemente, com políticas de assistência social, a começar por seu nascimento com vínculo com o Programa Fome Zero. Outrossim, continuou a ser utilizada como forma de atingir metas ligada à assistência, como demonstra sua abordagem dentro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ou Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN); do desenvolvimento rural, por meio do Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável; entre outras. Diante disso, pode-se dizer que a economia solidária começou a ser utilizada como um instrumento ou acessório de outras políticas, sem que ela própria fosse o objeto principal de uma política específica (SCHIOCHET, 2009, p. 58).

Todavia, não se pode deixar de registrar que muitos empreendimentos de economia solidária surgiram de políticas assistenciais e de desenvolvimento local, como o Programa de Desenvolvimento Local e Integrado e Sustentável (DIIS) e do Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor) (SCHIOCHET, 2009, p. 56).

Com essa abordagem, não se está a defender que o único caminho para a economia solidária é se tornar uma política nacional específica, mas que o compromisso estatal de desenvolver a prática poderia lhe dar força para manter seu espaço. Isso porque não se desconsidera que:

[...] a ideia de tornar “legal” a política de economia solidária por si só também pode ser ingênua. Em si não é a lei (texto formal) que cria direitos e deveres. A lei somente se tornará ação viva caso a economia solidária apresente força política para exigir a permanência das iniciativas em curso. E esta força depende, por sua vez, da força ético-política originária das alianças e compromissos entre a economia solidária e demais sujeitos e lutas emancipatórias. Nesta força reside a perspectiva de que a criação de

novas institucionalidades signifique a afirmação de novos valores e de novas bases para o processo de desenvolvimento (SCHIOCHET, 2009, p. 58).

De todo modo, no âmbito nacional, é importante assinalar retrocessos quanto à política de economia solidária, o que pode ser demonstrado pelo desmantelamento da SENAES, que era composta, nos termos do Decreto 4764/2003, por dois departamentos: estudos e divulgação; e fomento à economia solidária; bem como possuía um conselho vinculado, o Conselho Nacional de Economia Solidária.

Com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, o Presidente Michel Temer promulgou o Decreto nº 8894/2016, o qual revogou o Decreto nº 4.764/2003, tornando a SENAES mera Subsecretaria das Relações de Trabalho, do Ministério do Trabalho Emprego, a qual apenas conta com o Conselho Nacional de Economia Solidária como órgão vinculado. Para tanto, alegou-se que a medida seria imperiosa, ante o arrefecimento da economia e crise política⁷³. De fato, o Decreto de 2016 não alterou significativamente as atribuições da SENAES, embora chame atenção a falta de contemplação dos movimentos sociais como usuários da economia solidária, bem como a não menção a competências que antes eram dos Departamentos da SENAES.

Ainda que assim o seja, diversas lideranças do movimento da economia solidária sinalizam que a verdadeira intenção do governo é tornar a SENAES uma política de fomento ao empreendedorismo, apoio ao cooperativismo, voltando a ser ligada a uma perspectiva de clientelismo e assistencialismo. Ressalva-se, no entanto, que há posicionamentos no sentido de que a economia solidária, desde sua incorporação como política, em 2003, foi instituída com a finalidade de ser subserviente aos interesses de mercado, já que instituída como política de combate à pobreza e geração de emprego, considerando que é pautada nos pilares de focalização e seletividade, tal qual determinado pelo Banco Mundial e pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) (DARDENGO, 2012, p. 5).

Se a projeção já parecia aterradora durante o governo Temer, declarações do candidato eleito a presidente, Jair Messias Bolsonaro, no tocante ao desmantelamento do Ministério do Trabalho, conduzem à conclusão de um

⁷³ Cumpre notar que em 2015, a então presidente Dilma Rousseff já tinha sugerido a transformação da SENAES em mera subsecretaria, embora tal ato só tenha se consolidado por decreto e determinação do presidente Michel Temer.

enfraquecimento ainda maior das práticas de economia solidária, o que requer o fortalecimento dos movimentos sociais e atores privados, principalmente, para que não haja abandono das políticas e programas já iniciados.

3.2.2 O catador no contexto da Política Nacional de Resíduos Sólidos

A política de inclusão dos catadores de materiais recicláveis não foge à regra de ser estabelecida dentro de outras políticas, já que prevista dentro da Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305/2010⁷⁴. Sendo assim, o objetivo primordial da lei foi tratar da forma como os resíduos são destinados no país, ao se perceber que a disposição incorreta acarreta na contaminação do solo, ar, lençol freático, enfim, do meio ambiente.

Desse modo, a política de resíduos sólidos tem o intuito primordial de lidar com todo o ciclo de produção dos resíduos, desde sua geração até sua disposição final, na tentativa de gerar um impacto menor ao meio e, com isso, dar atendimento a comandos constitucionais, como o desenvolvimento sustentável e a garantia de gozo dos recursos ecologicamente equilibrados para as futuras gerações.

Nesse cenário, observou-se que a forma primordial de disposição final⁷⁵ dos resíduos eram os lixões⁷⁶, locais em que se deixa os materiais sem qualquer cuidado ou tratamento do solo, o que, por conseguinte, culmina em maior contaminação e danos ambientais. Por isso, determinou-se que todos os municípios deveriam fechar os lixões até 2014 (TEODOSIO *et al*, 2016, p.30).

Contudo, de nada adiantaria dispor os materiais de forma sustentável se toneladas materiais recicláveis continuassem a ser despejadas como lixo ou rejeito, principalmente ao se considerar que apenas 13% dos resíduos urbanos eram reciclados (SILVA, 2017, p. 9). Primeiro, porque tais materiais demoram anos para se decompor e, esta decomposição, gera danos colaterais ao meio ambiente.

⁷⁴ A PNRS tramitou 20 anos, antes de ser aprovada em sua versão definitiva, já que em 1991 foi apresentado o Projeto de Lei nº 203, com intuito de estabelecer princípios, objetivos e instrumentos.

⁷⁵ É importante atentar que destinação final é distinto de disposição final. Isso porque a destinação final está atrelada aos resíduos, materiais que ainda possuem valor econômico e que podem ter como destinação desde a reutilização, reciclagem, compostagem, recuperação e aproveitamento energético; enquanto a disposição final tem a ver com os rejeitos, que devem ser destinados a aterros sanitários (artigo 3º, VII e VIII da Lei 12.305/2010).

⁷⁶ Dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE de 2008 apontavam que apenas 50,8% dos municípios brasileiros destinavam seus resíduos em áreas conhecidas como “lixões”. Dados da Abrelpe (2017) demonstram que só 59% das cidades têm aterros adequados, de modo que 41% ainda destinam seus rejeitos em locais irregulares.

Segundo, porque estes materiais ocupam um espaço desnecessário nos aterros, diminuindo a vida útil destes. Terceiro, porque estes materiais possuem valor econômico, o qual estaria sendo desperdiçado, que à época foi calculado em R\$ 8,1 bilhões (IPEA, 2010).

Em razão disso, a PNRS traz como diretrizes uma ordem de prioridade na gestão e gerenciamento de resíduos, determinando que se deve buscar não gerar, reduzir, reutilizar, reciclar, tratar os resíduos sólidos e dispô-los de forma adequada (Artigo 9º da Lei nº 12.305/2010). A fim de atender à diretriz da reciclagem, determinou-se que fosse implantada a coleta seletiva⁷⁷ em todos os municípios, indicando que aqueles que não tivessem condições, poderiam optar por formar um consórcio de municípios, a fim de cumprir tal missão. Desse modo, se permitiria que apenas o rejeito fosse disposto em aterro sanitário, isto é, locais que passam por uma preparação do solo e permitem o controle dos efluentes gerados, de forma a minimizar os danos ambientais.

Ocorre que, ao se depararem com o fechamento dos lixões, o governo encontrou forte oposição, seja de grandes empresas, que não queriam ser responsabilizadas pela destinação final dos produtos por ela produzidas⁷⁸, seja pelo Movimento Nacional dos Catadores de Recicláveis (MNCR). O MNCR, criado em 2001, após iniciativas como a do Fórum Lixo e Cidadania, de 1999, foi fundamental no fortalecimento da categoria dos catadores de materiais recicláveis, ao ser regido por princípios como independência de partidos políticos, incentivo à autogestão, governos e empresários, luta pela gestão integrada dos resíduos sólidos, tendo, até mesmo, apresentado a Carta Brasília, que expressava as necessidades e demandas da categoria (SOUZA; SILVA; BARBOSA, 2014, p. 4002).

Entre os motivos alegados por este Movimento contra o fechamento dos lixões, estava o de que muitas pessoas viviam da catação de materiais recicláveis em tais locais, de modo que o fechamento destes, sem o acompanhamento de nenhuma política pública, implicaria a perda da subsistência de diversas famílias,

⁷⁷ Trata-se da coleta de resíduos previamente segregados conforme sua constituição ou composição, nos termos do artigo 54, da Lei 12.305/2010. A coleta seletiva também é um dos instrumentos, previsto no artigo 8º, III da referida Lei.

⁷⁸ Isso porque, entre os princípios da Lei 12.305/2010, adotou-se a responsabilidade compartilhada como princípio - o que alcança aos fabricantes, distribuidores, comerciantes, consumidores e os titulares dos serviços de limpeza urbana-, a qual é instrumentalizada pela logística reversa, que determina que sejam destinados ao setor empresarial alguns materiais, para que sejam aproveitados no ciclo produtivo ou encaminhados para a destinação final adequada (art. 6º, VII e Art. 8º, III da Lei 12.305/2010).

que se já viviam em situação precária, seriam condenadas a viver sem fonte de renda.

Aliás, é imperioso destacar que dados de 2010 apontavam que o número de catadores de recicláveis no Brasil (ocupação reconhecida pela Classificação Brasileira de Ocupações do Ministério do Trabalho) era de quase 400 mil, que sustentavam quase 1 milhão de pessoas (IPEA, 2010), embora dados do CEMPRE (2011) apontavam que o número estaria entre 300 mil a 1 milhão de catadores. Tal categoria, segundo os dados, era responsável por 90% da reciclagem realizada no Brasil (IPEA, 2010).

Desse modo, percebeu-se que de nada adiantaria implantar a coleta seletiva, se não houvesse quem separasse tais materiais. Além disso, notou-se que seria mais benéfico tentar implementar uma política que além de ambiental, promovesse a inclusão social, ao mesmo tempo em que se atendia a princípios como dignidade da pessoa humana.

Aliás, ao assim proceder, o Brasil estaria atendendo a reclamos do Programa das Nações Unidas do Meio Ambiente (PNUMA), que indicava a atividade de reciclagem entre o rol de empregos verdes⁷⁹, o que possibilitaria tanto a conservação do meio ambiente, como a diminuição da informalidade, ao se “aumentar o número de indivíduos ocupados e a geração de novos e autênticos empregos num setor estratégico dos resíduos” (SILVEIRA, 2015, p. 103). Portanto, fomentar esta forma de ocupação seria o mesmo que promover o progresso econômico e a manutenção do meio ambiente.

Logo, seja por questões econômicas, seja em razão da pressão realizada pelo MNCR, entendeu-se que não haveria como tratar da questão dos resíduos sem abranger a categoria dos catadores. Percebeu-se, então, que a criação de associações de catadores, muitas delas fomentadas por ONGs, instituições de cunho religioso, de parcerias municipais⁸⁰ ou advindas da própria articulação dos catadores, permitiam tanto o aumento da renda, pelo ganho de qualidade e produtividade, possibilitando uma maior barganha no mercado de recicláveis, principalmente por permitir a diminuição da quantidade de intermediários; como

⁷⁹ Os empregos verdes seriam os que envolvem a racionalização do consumo de água, energia, matérias primas, minimizando as formas de contaminação e protegendo e restaurando os ecossistemas (SILVEIRA, 2015, p. 103).

⁸⁰ Municípios como de Porto Alegre já possuíam coleta seletiva com parceria com os catadores desde a década de 90, os quais resultaram em efeitos positivos para o ente federado e os catadores (IPEA, 2013).

gerava melhores condições de trabalho, já que era exercido de forma organizada e mais próximo das condições do trabalho decente⁸¹.

Justamente por isso, ao lado de todos os objetivos da Lei 12.305/2010, também o é a “integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos” (artigo 7º, XII). Para além, diversas outras disposições da Lei 12.305/2010 abarcam a questão do catador, havendo, inclusive, princípios, que servem de norte tanto para interpretação, como aplicação das disposições. Prova é que o artigo 6º, VIII abrange a questão do catador, ao se reconhecer o “resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania”.

Curioso que a inclusão do catador por meio de cooperativas e associações é tanto objetivo, como instrumento (artigo 8º, IV, Lei 12.305/2010). Frisa-se que este duplo papel não consiste em contradição, pois, na realidade, “demonstra que além da justiça social ser um objetivo, a atividade exercida por essa categoria é relevante, tendo sido reconhecida sua importância para o bom funcionamento da gestão de resíduos sólidos” (DOMINGUES, 2012, p. 39).

O artigo 14 da Lei nº 12.305/2010 prevê sete tipo de planos, nos quais se deve dar maior detalhamento às questões relativas aos resíduos sólidos, a fim de planejar e encontrar alternativas para problemas atinentes a temas como saúde, segurança, inclusão do catador, entre outros, sendo eles: plano nacional de resíduos sólidos; planos estaduais de resíduos sólidos; planos microrregionais de resíduos sólidos; planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou planos de resíduos sólidos de aglomerações urbanas; planos intermunicipais de resíduos sólidos; planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos; e planos de gerenciamento de resíduos sólidos. Logo, depreende-se que há determinações para todos os entes federativos auxiliem na inclusão dos catadores. Tal conclusão também se ratifica ao se analisar alguns dispositivos da Lei nº 12.305/2010, que segue:

⁸¹ O trabalho decente é entendido enquanto ocupações que garantam salários, segurança do trabalho e direitos trabalhistas. Por certo que a atividade dos catadores via associação não garante todos estes aspectos, mas, em relação ao trabalho em lixões, garante, ao menos, um maior grau de segurança e adequação do meio de trabalho, que, em regra, é considerado um dos mais insalubres, se aplicado a NR 15 do Ministério do Trabalho e Emprego.

Art. 15. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos, a ser atualizado a cada 4 (quatro) anos, tendo como conteúdo mínimo: (...) V - metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; VI - programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas;

Art. 16. A elaboração de plano estadual de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para os Estados terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. [\(Vigência\)](#) (...) V - metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo: XI - programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver;

Portanto, ainda que a inclusão por meio da formação de cooperativas ou associações seja operacionalizada de forma imediata pelos Municípios, é certo que todos os entes têm responsabilidade de apoiá-la.

A Lei nº 12.305/2010 apresenta um ponto muito positivo ao criar normas gerais para os Municípios, considerando que até sua promulgação, eles geriam os resíduos com base na competência local, da forma que achassem mais conveniente, sem que houvesse um padrão ou determinação de condutas gerais. Bem por isso, enquanto alguns municípios possuíam aterros e, até mesmo, programas de inclusão de catadores, outros, sequer possuíam coleta seletiva.

De outro lado, a referida Lei soma mais uma atribuição à longa lista de competências municipais, que já foi consideravelmente ampliada com a Constituição de 1988, de modo a majorar, ainda mais, os recursos demandados para o cumprimento das responsabilidades. Ressalva-se que se o modelo de repartição tributária adotado em 1988 fornece maiores condições aos municípios, este não é significativo, se comparado com a maior extensão do rol de competências, o que acaba gerando dificuldades, principalmente, para municípios de pequeno porte (FILGUEIRAS; ANDRADE, 2010, p. 125).

Tais dificuldades financeiras não podem ser apontadas como a única causa do descumprimento do previsto na Lei 12.305/2010, mas, de fato, não há como negar que esta é uma das causas para, passados mais oito anos da promulgação da

lei, ela não ter atingindo objetivos como o fechamento de todos os lixões e a implementação da coleta seletiva em todos os municípios do Brasil (BRASIL, CGU, 2018).

Não fosse a questão orçamentária, é certo que mais da metade dos municípios brasileiros não gozam de um Plano Municipal de Gestão Integrada de Recursos, de modo a não cumprirem um dos requisitos para terem acesso ao financiamento e recursos da União para investimentos na área de gerenciamento e limpeza urbana, o que acaba dificultando, ainda mais, o cumprimento das metas estabelecidas na Lei nº 12.305/2010⁸². Aliás, a falta de plano, aliada com a não implantação da coleta seletiva e contratação de associações de catadores é apontada, pelo MNCR, como maior causa para o retardamento da inclusão da categoria (BRASIL, CGU, 2018, p. 19).

Se o cenário parece aterrador no âmbito municipal, também o é no âmbito estadual, já que apenas 12 estados (AC, AL, AM, GO, MA, PA, PE, PI, RJ, SE, SP e RS) concluíram seus planos estaduais de resíduos sólidos. Não fosse isso, desde 2010 não houve a aprovação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Isso porque, embora a versão preliminar tenha sido aprovada pelo Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e já tenha sido discutida com a sociedade, ele deixou de ser publicada, em razão de não ter sido apreciada pelo Conselho Nacional de Política Agrícola (MAPA), o que seria essencial segundo procedimento exigido no Decreto 7.404/2010. Curioso é que Ministério do Meio Ambiente considera o plano existente, de modo que, ainda que previsto ainda na sua versão preliminar, já está realizando a revisão após 4 anos⁸³, para que, possivelmente, o plano venha a formalmente existir em 2019 (BRASIL, CGU, 2018, p. 10-11).

Considerando que este trabalho tem o cunho de analisar políticas de âmbito nacional, mencionam-se objetivos quanto ao catador, os quais estão dispostos no artigo 15 do Plano Nacional, tais como:

⁸² Dispõe o artigo 18, §1º, II da Lei 12305/2010 que: “Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. (Vigência) § 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no **caput** os Municípios que: (...) II - implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda”.

⁸³ A União e os Estados devem elaborar planos com prazo de 20 (anos), devendo revisá-los a cada 4 (quatro), estando a previsão de conteúdo de tais planos previstas no artigo 16 e 17 da PNRS.

a) promover o fortalecimento das cooperativas e associações de catadores, buscando elevá-las ao nível mais alto de eficiência; b) promover a criação de novas cooperativas e associações e regularização daquelas já existentes, com vistas a reforçar os vínculos de trabalho, incluir socialmente e formalizar os catadores que atuam de forma isolada; c) promover a articulação em rede das cooperativas e associações de catadores, d) criar mecanismos de identificação e certificação de cooperativas, para que não haja falsas cooperativas de catadores beneficiadas com recursos públicos; e) fortalecer iniciativas de integração e articulação de políticas e ações federais direcionadas para o catador, tais como o programa pró-catador e a proposta de pagamentos por serviços ambientais urbanos; g) estipular metas para a inclusão social de catadores e garantir que as políticas públicas forneçam alternativas de emprego e renda aos catadores que não puderem exercer sua atividade após a extinção dos lixões, prevista para 2014; h) estipular metas com o objetivo de inclusão social e garantia de emprego digno para até 600 mil catadores, até o ano de 2014; i) as metas focadas na garantia de emprego devem estabelecer o piso de um salário mínimo para a remuneração do catador. O piso de remuneração também deve levar em conta as diretrizes do Plano Brasil sem miséria, que prevê renda per capita mínima de 70 reais por membro da família; j) estimular a participação de catadores nas ações de educação ambiental e sensibilização porta-a-porta para a separação de resíduos na fonte geradora, mediante a sua adequada capacitação e remuneração; k) demandar dos municípios a atualização de sistemas de informação sobre a situação dos resíduos municipais e gestão compartilhada dos resíduos; l) estabelecer metas e critérios para que os municípios incluam os catadores na gestão municipal de resíduos sólidos; m) garantir o acesso dos catadores aos resíduos sólidos urbanos coletados seletivamente; e n) promover a integração dos catadores de materiais recicláveis aos sistemas de logística reversa (BRASIL, 2010).

No mais, ainda há a previsão para a implantação de Programas de Coleta Seletiva Solidária, nos moldes do Decreto nº 5.940/2006; a contratação de associações de catadores para responsabilizarem-se pelos materiais a serem dispostos nos Locais ou Pontos de Entrega Voluntária; e o incentivo à coleta seletiva em municípios de grande porte. Contudo, de todas as metas, poucas foram plenamente alcançadas.

Além da Lei nº 12.305/2010, a questão dos catadores é tratada por meio dos Decretos nº 7.404/2010 e nº 7.405/2010. No art. 11, do Decreto 7.404/2010, assim como em seu art. 40, trata-se da necessidade de os catadores serem incluídos na coleta seletiva e logística reversa de materiais recicláveis. Já no art. 44, estabelece-se algumas diretrizes dessas políticas, tais como: a dispensa da licitação, em caso de contratação pela administração; o estímulo à capacitação, à incubação e ao fortalecimento das cooperativas; a pesquisa voltada à integração nas ações de responsabilidade compartilhada e no ciclo de vida dos produtos; e a previsão de melhorias nas condições de trabalho do catador. No parágrafo único deste mesmo artigo, há a possibilidade de celebração de contratos, convênios e outros

instrumentos de colaboração com pessoas jurídicas de direito privado ou público, que atuem na criação e no desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação (DOMINGUES, 2012, p. 59).

O artigo 41 da Lei nº 7.404/2010 dita que incumbe à União regular programas que tenham por objetivo melhorar as condições de trabalho e as oportunidades de inclusão econômica e social, o que foi realizado por meio do Decreto 7.405/2010, pelo qual a União institui o programa Pró-Catador, que consiste em uma articulação do Governo Federal voltado ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores de material reciclável, estando atenta à melhoria das condições de trabalho, à ampliação das oportunidades de inclusão social e econômica e à expansão da coleta seletiva de resíduos sólidos (DOMINGUES, 2012, p. 60).

Entre os objetivos alcançados, muitos estão relacionados com o Programa Pró-Catador. O próprio MCNR destacou que o programa tem sido importante na inclusão dos catadores e no aumento da capacidade produtiva, que só não é maior, por não ter havido uma grande incorporação dentro dos Municípios.

Além do programa Pró-Catador, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) tem estabelecido uma série de medidas, como:

[...] formalização de termo de cooperação técnica com MTE para fornecer assistência técnica e capacitação às cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis integrantes do Projeto Cataforte, no valor de R\$ 1.500.00,00; formalização de convênios no valor de R\$ 2.019.821,35 com doze cidades-sede da Copa do Mundo, para apoio a coleta seletiva com inclusão de catadores de materiais recicláveis nas áreas do entorno das arenas e nas fan-fests; demandante para a oferta de cursos na modalidade Pronatec Catador por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec; participação no prêmio cidade Pró-Catador em parceria com outros órgãos federais e o MNCR com a finalidade de reconhecer, valorizar e estimular práticas e iniciativas que contribuam para a inclusão social e econômica de catadores de materiais recicláveis, em especial na implantação da coleta seletiva; implementação no âmbito do MMA da Coleta Seletiva Solidária, instituída por meio do Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006, destinando seus resíduos recicláveis gerados à cooperativa de catadores; diante do exposto, considera-se que o MMA tem conseguido progressos na articulação com outros órgãos visando a promover ações e aportar recursos aos catadores oriundos de lixões e aterros controlados para garantia de dignidade e remuneração do trabalho e contribuído para dotá-los de infraestrutura, capacitação e assistência técnica (BRASIL, CGU, 2018, p. 40).

De todo modo, o próprio MCNR afirma que o modelo brasileiro continua excludente, já que a categoria, embora responsável por 90% da reciclagem do país, utilizando seus corpos como força motriz, fica com menos de 11% dos valores

obtidos pela reciclagem; além de não conseguir reciclar todos os tipos de materiais, por falta de indústrias com capacidade para tanto, em alguns locais do país (BRASIL, CGU, p. 30).

Como se nota, há uma política de economia solidária voltada aos catadores de recicláveis, a qual deve ser fomentada por todos os entes federativos, embora a materialização deva ser realizada pelos entes municipais. Observou-se que em razão de fatores como falta de recurso, e de vontade política não se atingiu as metas por ela determinadas. Outras considerações e análises serão realizadas no ponto 3.4 quando a presente política será comparada com uma política voltada ao empreendedorismo, a qual passa a ser abordada no item seguinte.

3.3 POLÍTICA PÚBLICA E EMPREENDEDORISMO

As políticas voltadas ao empreendedorismo e às microempresas podem ser de dois tipos: regulatórias ou de fomento. As políticas regulatórias estão relacionadas a regras que facilitam a abertura, saída, tributação, contratação e pagamento de encargos sociais por empresas; enquanto as políticas de fomento visam diretamente à promoção da atividade empreendedora, como por educação, internacionalização, incentivo à pesquisa e incubadoras.

No Brasil, não existe uma lei nacional unificadora das políticas de empreendedorismo⁸⁴, o que significa que a política de empreendedorismo seja inexistente. Prova disso, é a existência da Lei Complementar (LC) nº 123/2006, que traz disposições visando à facilitação de abertura, à condução e à tributação das MEI e MPes⁸⁵ (SARFATI, 2013, p. 22).

A referida lei institui uma política de empreendedorismo de caráter regulatório, a qual costuma ter efeito igual sobre a abertura de empreendimentos de alto impacto e os micro e pequenos empresários; enquanto as políticas de fomento intensificam a formação daqueles (SARFATI, 2013, p. 22).

⁸⁴ Tal expressão é utilizada no sentido de demonstrar que não existe um único diploma nacional tratando do empreendedorismo. De fato, este é tratado por algumas leis no ordenamento jurídico, a maioria de cunho regulatório.

⁸⁵ É importante ressaltar que para aqueles que adotam um conceito de empreendedor atrelado às características comportamentais ou à necessidade de inovação, a LC 123/2006 não seria, propriamente, uma política de empreendedorismo, mas de formação de novas empresas. Contudo, por haver uma interseção entre ambos os aspectos, ela também teria uma influência sobre empreendedores.

Além da LC nº 123/2006, a política de empreendedorismo é composta por outras leis federais⁸⁶; bem como por diversos atores, como municípios, estados, entidades privadas, universidades, agências de fomento, entre outros. Se por um lado isso é salutar, de outro torna intrincado conhecer o cenário das políticas ao empreendedor.

Esse panorama permite que se compreenda porque razão se optou por analisar a LC nº 123/2006, enquanto política de empreendedorismo. Primeiro, porque ao ser regulatória, gera efeitos tanto aos empreendedores de alto impacto⁸⁷, como aos MEI, ME e EPP. Segundo, porque possui disposições voltadas ao empreendedorismo de alto impacto. Terceiro, porque muitos dos empreendedores de alto impacto iniciam seus negócios utilizando-se de MEI, ME e EPP. Quarto, porque no Brasil entende-se que fomentar micro e pequenas empresas é fomentar ao empreendedorismo, de modo que as expressões seriam quase como sinônimas.

No subitem subsequente, passa-se a estudar a LC nº 123/2006, a fim de entender de que forma se procura diminuir os obstáculos para a abertura dos negócios relativos às micro e pequenas empresas, considerando que são reflexos do paradigma individual, já que possibilitam a abertura por apenas uma pessoa, o empresário individual

3.3.1 A construção da Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (LC nº 123/2006)

A construção do Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, como forma de facilitação para o exercício da atividade de micro e

⁸⁶ Além da LC 123/2006, há outros exemplos, como a Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005), que visa a conceder benefícios fiscais a empresas que realizem pesquisas e desenvolvimento de inovação e tecnologia, desde que adotem o regime do lucro real, estejam em dia com a receita federal e tenham tido lucro, no ano anterior. Tal lei é benéfica, ao tentar aproximar os setores privados e institutos de pesquisas, inclusive as que ocorrem dentro de universidades, mas dificulta a abertura de novos negócios, ao exigir lucro no ano anterior, por exemplo. Ainda, a política voltada ao empreendedorismo, para promover a inovação, é a previsão da Lei nº 10.973/2004, reforçada pelo Marco Legal da Ciência Tecnologia e Inovação (Lei nº 13243/2016). Estas preveem a possibilidade de o Estado contratar diretamente com ICTs, a dispensa de licitação até R\$ 80 mil, abatimento de imposto de renda, fornecimento de instalações, entre outros. Desse modo, quer-se deixar claro que se tem conhecimento de que existem leis de apoio ao empreendedorismo, mas, ainda assim, pouco difundidas e que não refletem a opção do governo brasileiro de desenvolvimento por meio da auto-ocupação.

⁸⁷ A expressão 'alto impacto' é utilizada no sentido de empreendimentos que são voltados para inovação e desenvolvimento tecnológico e, portanto, possuem grande risco, mas grande possibilidade de crescimento. (SEBRAE f, 2017).

pequeno empresário demandou um longo percurso, iniciando-se em 1979, com a criação do Ministério de Desburocratização. O objetivo desse ministério era sistematizar as regras referentes às micro e pequenas empresas, já que havia leis esparsas, que poderiam conceder benesses, embora a regra geral fosse a aplicação do mesmo regime jurídico para as grandes empresas (CRUZ, 2018, p. 913).

Como resultado desse trabalho, surgiu o primeiro Estatuto da Microempresa, por meio da Lei nº 7.256 de 1984, que se tratava de uma norma de âmbito federal, com disposições tributárias e não tributárias, uma vez que além de prever alguns benefícios tributários relativos a impostos como IRPJ, PIS e IOF, tratava de assuntos administrativos, previdenciários, creditícios e de desenvolvimento empresarial. Por conta do caráter federal, previu-se por meio da LC 48/84 que as isenções de ISS e ICMS deveriam ser tratadas por meio de legislação local (ROCHA, 2018, p. 913).

De todo modo, a legislação não era de todo efetiva, em razão do fato de que apenas só poderiam ser contempladas pela benesse tributária, empresas com renda bruta de no máximo 10 mil ORTN/ano. Em razão da inflação do período, os valores variaram de 70 mil dólares/ano, na data da publicação; até 5.530 dólares/ano, quando da revogação da lei (ROCHA, 2018, p. 244).

Ainda que fosse inefetiva, é certo que um grande destaque deve ser dado a tal lei, pois muitos de seus princípios foram albergados pela Constituição Federal de 1988 no tocante à necessidade de um tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas (artigo 170, IX). Dessa forma, a Constituição de 1988 passa a tratar formalmente das microempresas e, ainda, traz em seu bojo disposições acerca das pequenas empresas, reconhecendo que deveriam se sujeitar a um regime diferenciado, embora predominassem os critérios díspares, já que era dado aos entes locais estabelecerem a forma de o conduzirem (ROCHA, 2018, p. 245).

A revogação da Lei nº 7.256/1984 ocorreu por meio da Lei nº 8.864/1994, que instituiu um novo Estatuto, chamado de Estatuto das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte. Esta lei traz uma grande inovação, ao incorporar as empresas de pequeno porte entre as merecedoras de tratamento diferenciado (CRUZ, 2018, p. 914).

Somado a este Estatuto, criou-se o Simples, que foi instituído pela Lei nº 9317 de 1996, e consistia na possibilidade de pagamento de diversos tributos federais (IRPJ, CSLL, PIS, Cofins, IPI e Contribuição da Seguridade sobre a Folha de Pagamentos), mediante um único pagamento mensal. Merece destaque o fato

desta legislação permitir que estados e municípios pudessem aderir ao Simples, de forma que o regime também poderia contemplar tais impostos. No entanto, a adesão dos referidos entes foi insignificante, principalmente em razão da alíquota de até 2,5% aplicada, de forma a prejudicar, sobremaneira, a arrecadação destes (ROCHA, 2018, p. 245).

Em razão da Resolução nº 59 de 1998, do Grupo do Mercado Comum (GMC), órgão do MERCOSUL, o Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte foi revogado, por meio da edição da Lei nº 9841/1998, que passou a vigor conjuntamente com o SIMPLES (CRUZ, 2018, p. 914).

A EC 42 de 2003 determinou que a matéria tributária, no tocante ao regime diferenciado para as micro e pequenas empresas, deveria ser regulada por lei complementar (art. 146, III, c da Constituição Federal e artigo 94 do ADCT), devendo o sistema existente até o momento vigorar, enquanto esta não fosse editada, bem como que poderia haver um regime simplificado que abrangesse os quatro entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e seus respectivos impostos, no tocante às microempresas e às empresa de pequeno porte (ROCHA, 2018. p. 245).

A lei complementar só veio a ser editada em 2006, por meio da LC nº 123 de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, que trata tanto de disposições tributárias, Simples, como de disposições não tributárias. Tal norma revogou expressamente as leis nº 9.317/1996 e nº 9.841/1999 (SAFARTI, 2013, p. 25).

3.3.2 Disposições da Lei Geral do Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

Desdobra-se este ponto em três partes, a fim de facilitar a compreensão sobre o texto da LC nº 123/2006: 1) do enquadramento e desenquadramento dos empreendimentos ao Estatuto, o que requer o estudo dos requisitos para ser enquadrado como microempresa, incluindo a subespécie do microempreendedor individual, e empresa de pequeno porte, assim como das vedações legais; 2) regras especiais de tratamento previsto no Estatuto; e 3) o funcionamento do SIMPLES.

3.3.2.1 Requisitos da Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

Inicialmente, é importante notar que para que uma sociedade empresária, empresário individual ou empresa individual de responsabilidade limitada possam optar pelo regime da LC 123/2006, inclusive ao Simples, elas precisam atender a critérios de renda bruta anual. Originalmente, previa-se duas modalidades de enquadramento: a microempresa (ME), para empreendimentos com faturamento até 360 mil reais/ano, e a Empresa de Pequeno Porte (EPP), para faturamentos até 3 milhões e 600 mil reais/ano (LANGARO; RODRIGUES, 2014, p.12).

Contudo, houve tanto uma alteração das modalidades de enquadramento, como dos valores de faturamento. A alteração quanto às modalidades foi realizada por meio da Lei nº 128/2008, que incluiu no artigo 18-A a figura do Microempreendedor Individual (MEI), que é uma subespécie de ME, já que restrita aos empresários individuais com faturamento de até R\$ 60 mil ao ano.

Já a alteração dos limites de faturamento foi dada por meio da LC 156/2016, que majorou os valores de cada uma das modalidades. Segundo tal ato normativo, o limite máximo de faturamento ao ano, a partir de 01/01/2018, passou a ser de R\$ 81 mil/ano para o MEI; R\$ 480 mil/ano para o ME; e R\$ 4 milhões e 800 mil/ano para a EPP. Frisa-se que para a apuração do valor leva em conta todas as receitas da empresa, sejam elas obtidas com importação ou exportação, as quais devem ser somadas, para fins de se observar o atingimento dos limites.

Além do faturamento, é de suma importância que o empresário individual ou sociedade empresária não se incluam nas hipóteses de vedação legal, previstas no artigo 3º, §4º e 17 da LC nº 123/2006. Enquanto a primeira hipótese trata de composição societária ou da titularidade inconsistentes com a aplicação da LC 123/2006, por pressuporem um maior grau de organização; a segunda hipótese trata de casos que recebem o tratamento diferenciado, salvo no tocante ao Simples.

O artigo 3º, §4º da LC 123/2006 dispõe que a lei não pode ser adotada por pessoas jurídicas: a) que tenham outras pessoas jurídicas participando do capital social; b) que tenham filial, sucursal, agência ou representação, no País, de pessoa jurídica com sede no exterior; c) de cujo capital participe outra pessoa física que seja inscrita como empresária ou sócio de empresa beneficiada pelo SIMPLES, desde que o faturamento ultrapasse 4 milhões e 800 mil reais/ano; d) cujo sócio ou titular

seja administrador de outra empresa, desde que a renda bruta total supere 4 milhões e 800 mil reais/ano; e) constituída sob a forma de cooperativa, salvo se for de consumo; f) que participem do capital de outras pessoas jurídicas; g) de sócio ou titular que participe de mais de 10% de empresa não beneficiada pelo SIMPLES, desde que a receita bruta total ultrapasse 4 milhões e 800 mil reais; h) que exerça atividade de banco comercial, de investimentos e de desenvolvimento, de caixa econômica, de créditos, financiamento e investimento ou de crédito imobiliário, de corretora ou de distribuidora de títulos, valores mobiliários e câmbio de empresa de arrendamento mercantil, de seguros de vida privado, de capitalização ou previdência complementar; i) constituída como sociedades por ações; j) resultado de cisão ou desmembramento que tenha ocorrido nos 05 anos anteriores; k) cujos sócios ou titulares guardem relação de emprego com a empresa contratante dos serviços.

O artigo 17 da LC 123/2006, por sua vez, trata das ME e EPP que podem dispor dos benefícios não tributários, mas estão impedidas de aderir ao Simples, sendo elas as:

- I - que explore atividade de prestação cumulativa e contínua de serviços de assessoria creditícia, gestão de crédito, seleção e riscos, administração de contas a pagar e a receber, gerenciamento de ativos (asset management), compras de direitos creditórios resultantes de vendas mercantis a prazo ou de prestação de serviços (factoring);
- II - que tenha sócio domiciliado no exterior;
- III - de cujo capital participe entidade da administração pública, direta ou indireta, federal, estadual ou municipal;
- IV - (REVOGADO)
- V - que possua débito com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, ou com as Fazendas Públicas Federal, Estadual ou Municipal, cuja exigibilidade não esteja suspensa;
- VI - que preste serviço de transporte intermunicipal e interestadual de passageiros;
- VI - que preste serviço de transporte intermunicipal e interestadual de passageiros, exceto quando na modalidade fluvial ou quando possuir características de transporte urbano ou metropolitano ou realizar-se sob fretamento contínuo em área metropolitana para o transporte de estudantes ou trabalhadores; (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Produção de efeito)
- VII - que seja geradora, transmissora, distribuidora ou comercializadora de energia elétrica;
- VIII - que exerça atividade de importação ou fabricação de automóveis e motocicletas;
- IX - que exerça atividade de importação de combustíveis;
- X - que exerça atividade de produção ou venda no atacado de:
 - a) cigarros, cigarrilhas, charutos, filtros para cigarros, armas de fogo, munições e pólvoras, explosivos e detonantes;
 - b) bebidas a seguir descritas:
 - b) bebidas não alcoólicas a seguir descritas: (Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016) (Produção de efeito)
 - 1 - alcoólicas; (Revogado pela Lei Complementar nº 155, de 2016) (Vigência)

2 - refrigerantes, inclusive águas saborizadas gaseificadas;
 2. (Revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)
 3 - preparações compostas, não alcoólicas (extratos concentrados ou sabores concentrados), para elaboração de bebida refrigerante, com capacidade de diluição de até 10 (dez) partes da bebida para cada parte do concentrado;
 3. (Revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)
 4 - cervejas sem álcool;
 c) bebidas alcoólicas, exceto aquelas produzidas ou vendidas no atacado por:
 (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016)
 Produção de efeito
 1. micro e pequenas cervejarias; (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito
 2. micro e pequenas vinícolas; (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito
 3. produtores de licores; (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito
 4. micro e pequenas destilarias; (Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito
 XI - que tenha por finalidade a prestação de serviços decorrentes do exercício de atividade intelectual, de natureza técnica, científica, desportiva, artística ou cultural, que constitua profissão regulamentada ou não, bem como a que preste serviços de instrutor, de corretor, de despachante ou de qualquer tipo de intermediação de negócios;
 XI - (Revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Produção de efeito)
 XII - que realize cessão ou locação de mão-de-obra;
 XIII - que realize atividade de consultoria;
 XIII - (Revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Produção de efeito)
 XIV - que se dedique ao loteamento e à incorporação de imóveis.
 XV - que realize atividade de locação de imóveis próprios, exceto quando se referir a prestação de serviços tributados pelo ISS.
 XVI - com ausência de inscrição ou com irregularidade em cadastro fiscal federal, municipal ou estadual, quando exigível.

Acerca dos ME e EPP, é importante notar que estes podem ser constituídos enquanto empresa de responsabilidade limitada (Eireli), sociedade limitada e empresário individual. Dessas modalidades, apenas a Eireli e o empresário individual correspondem ao paradigma individual, já que possibilitam que haja um empreendimento com apenas um sócio. Embora possam ser constituídos por um único sócio, o ME pode ter no máximo 9 empregados, caso esteja atrelado à prestação de serviços e ao comércio e, no máximo, 19 empregados, no caso de ter atividades voltadas à indústria. De outro lado, a EPP pode ter até 49 empregados, caso esteja atrelada à prestação de serviços; e no máximo 99 empregados, caso esteja atrelada à indústria (SEBRAE f, 2017).

Já no tocante ao MEI, é importante notar que se trata de uma subespécie de microempresa (ME), por isso, sujeita-se a todas as vedações e proibições relativas

às ME. No entanto, diferencia-se por alguns fatores. Primeiro, pelo faturamento anual máximo de R\$ 81 mil reais/ano. Segundo, porque não pode formar uma sociedade empresária, de forma que só poderá ser constituído por um empresário individual (MAMEDE, 2018, p.29). Terceiro, porque só pode contratar um empregado, que poderá auferir um salário mínimo ou o piso da categoria profissional. Quarto, porque a atividade desenvolvida pelo MEI precisa constar no rol de atividades credenciadas no Anexo XI da Resolução do Conselho Gestor do Simples Nacional (CGSN) nº 140, de 22 de maio de 2018 (PORTAL DO EMPREENDEDOR, 2018).

Como resultado, apresenta-se a tabela abaixo, a fim de tornar mais clara as diferenças entre as modalidades de empreendimentos dentro da LC nº 123/2006.

Tabela 4. Composição, faturamento, número de empregados dos empreendimentos da LC nº 123/2006

Modalidades	Faturamento anual	Empregados	Composição
MEI	Até R\$ 81 mil	Máximo de 1	Empresário Individual
ME	De R\$ 81 mil a R\$ 480 mil	Até 19	Empresário Individual Sociedade Eireli
EPP	De R\$ 480 mil a R\$ 4,8 milhões	Até 99	Empresário Individual Sociedade Eireli

Fonte: DOMINGUES, 2018.

Acerca da supracitada Resolução do CGSN, é importante ressaltar que a maior parte das atividades listadas se refere a aquelas que eram desenvolvidas por pessoas que atuavam na informalidade, sendo estas catalogadas com o código de Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Cumpre notar que o MEI deve tanto registrar sua atividade principal, como as secundárias (até 15), as quais, obrigatoriamente, devem ter relação com a principal (PORTAL DO EMPREENDEDOR, 2018).

Entre as atividades vedadas aos MEI estão as listadas no Anexo IV e V da LC nº 123/2006, já que tratam de ocupações que exigem habilitação profissional, como a de médico, engenheiros, contadores, entre outras.

Tendo sido analisados os requisitos gerais para enquadramento na LC nº 123/2006, passa-se a tratar do tratamento diferenciado destinados às MPEs, principalmente quanto à abertura, à condução do negócio e ao encerramento das atividades.

3.3.2.2 Regras Especiais

A LC nº 123/2006 possui algumas regras especiais, quanto à abertura, às obrigações trabalhistas e previdenciárias, à manutenção da escrituração e ao fechamento do negócio. Acerca da abertura de MEI, esta subespécie goza de tratamento especial, para além do conferido às ME e às EPP, na medida em que a formalização pode ser realizada pelo portal do empreendedor⁸⁸, sendo isenta de escrituração e do pagamento de quaisquer taxas e custos, seja relativas a alvarás, ao licenciamento, à vistoria de prédio, entre outros - logo, pode ser necessária a licença, mas o custo não poderá ser cobrado do optante pelo MEI.

É importante notar que, assim que é preenchido o formulário no portal do empreendedor, o MEI recebe seu Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), assim como o Número de Inscrição do Registro de Empresas (NIRE), o qual é fornecido pela Junta Comercial do Estado. Desse modo, ele fica dispensado do registro dos atos constitutivos neste órgão, não precisando efetuar nenhum pagamento para efetuar sua regularização, inclusive, quando necessitar de auxílio de contadores, que nada podem cobrar dos optantes desta modalidade do Simples.

De outro lado, o procedimento de abertura e fechamento de ME e EPP é um pouco mais moroso, mas ainda é considerado simplificado, se comparado com as demais empresas, na medida em que a LC 123/2006 determina que deve haver unicidade do processo de registro, legalização de empresário e de pessoas jurídicas, que, preferencialmente, deve ser eletrônico e seguir um processo especial. É importante notar que as regras quanto à abertura e ao fechamento devem ser de fácil acesso, estando disponíveis em sítios da internet (Artigo 5º da LC nº 123/2006).

Além disso, possui tratamento diferenciado no tocante a isenções para abertura (sejam custos com prédios, alvará, licença, inscrição, registro, entre outros)

⁸⁸ A formalização pode ser realizada pelo seguinte *link*, que dispõe dos dados necessários para a constituição de um MEI: <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/temas/quero-ser/formalize-se/O-que-e-ser-um-mei>, sendo eles a CPF, título de eleitor e número da declaração do imposto de renda.

e escriturais. Não fosse isso, o artigo 6º desta Lei, ainda, prevê que requisitos de segurança sanitária, prevenção de incêndios, metrologia e controle ambiental poderão ser facilitados, desde que atendam a um padrão mínimo.

Aliás, sendo a atividade considerada de baixo risco, o que deve ser regulado por lei municipal, é possível que o empresário obtenha o licenciamento com o mero fornecimento de dados e comprovação de cumprimento de requisitos. Inclusive, é possível que a prefeitura forneça um alvará provisório, evitando que o empreendimento fique parado em razão da burocracia (CRUZ, 2018, p. 924).

Em caso de cometimento de infração administrativa, salvo relativa ao não registro do empregado na CTPS, a tributos ou à reincidência, à fraude ou à embarço da fiscalização, o auto deverá preencher ao critério da dupla visita⁸⁹, sob pena de nulidade (Art. 55, LC 123/2006). Tal requisito pode ser excepcionado em caso de atividades de alto risco. Cumpre notar que, ao se tratar de atividades de alto risco, por óbvio, o controle de segurança deve ser mais rigoroso, mas, ainda assim, só devem ser realizadas vistorias após o início do desenvolvimento das atividades.

O artigo 9º, §2º da LC nº 123/2006 prevê que as Juntas Comerciais não podem exigir, para fins de registro, que os contratos das ME e EPP sejam revisados por advogados, o que barateia a abertura do negócio.

Uma das regras mais interessantes está prevista no artigo 9º da Lei, o qual prevê que o fechamento ou a baixa e a extinção das ME e EPP poderá ocorrer independentemente da regularidade de suas obrigações tributárias, previdenciárias ou trabalhistas, sem prejuízo das responsabilidades dos empresários. Além disso, tal arquivamento dispensa uma série de documentos, como a certidão de inexistência de condenação criminal, que é substituída por uma declaração do empresário de que não está impedido de realizar atividade mercantil em razão de sentença criminal; e prova de quitação de débitos e tributos (CRUZ, 2018, p. 927).

Ainda cumpre notar que os entes federativos ficam vedados de instituir qualquer exigência de natureza documental ou formal além do ato de registro, alteração ou baixa da empresa (artigo 11, da Lei nº LC 123/2006).

Quanto às regras trabalhistas e previdenciárias, há previsão para que ME e EPP: i) gozem de regras simplificadas para acesso a serviços de medicina e de

⁸⁹ O critério da dupla visita determina que, caso o agente fiscal identifique o cometimento de uma infração, deverá comunicar a empresa. Se em uma segunda visita a infração persistir, somente nesta hipótese, poderá autuá-la. No caso de não observado tal esquema, a autuação administrativa será nula (SOUZA, 2017).

segurança do trabalho; ii) dispensa de anotação de férias ou manutenção de livro de inspeção do trabalho; iii) de comunicar o Ministério do Trabalho e Emprego (CRUZ, 2018, p. 929).

De outro lado, as ME e EPP continuam obrigadas a anotar o registro dos trabalhadores na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); apresentar guia de recolhimento do fundo de garantia do tempo de serviço (FGTS) e informações à previdência social (GFIP); apresentação das relações anuais de empregados e relações anuais de informações sociais (RAIS), e do cadastro de empregados e desempregados (CAGED) (Artigo 52, da LC nº 123/2006).

Quanto ao acesso facilitado ao crédito, o artigo 57 da LC 123/2006 prevê que o Poder Executivo federal proporá medidas para melhorar o acesso das MPE aos mercados de crédito, a fim de reduzir os custos de transação, elevar a eficiência alocativa, incentivar a concorrência e a qualidade das informações. Já o artigo 58 desta lei determina que bancos comerciais públicos e bancos múltiplos públicos, a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) devem manter linhas de crédito específicas para MPE, com orçamento e regras de acesso amplamente divulgadas. Para fins de concessão destes créditos e balanço do orçamento, os bancos não poderão contabilizar empréstimos destinados a pessoas físicas, ainda que sócias de empresas. Também há previsão para que recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) sejam utilizados para fomentar as MPE (art. 63 da LC 123/2006).

Além de conceder crédito, as instituições listadas no artigo 58 desta lei devem propiciar mecanismos de treinamento, desenvolvimento gerencial e capacitação tecnológica, demonstrando que a preocupação vai além da mera existência das linhas de crédito (art. 59 da LC 123/2006).

Ainda quanto à obtenção de crédito, a lei prevê a figura do investidor anjo, muito comum em investimentos que possuem alto risco, mas com grande propensão de crescimento (como *startups*). A fim de possibilitar que o capital emprestado não fosse contabilizado para fins de capital social e que este investidor não assumisse os riscos ou passasse a integrar as MPE, embora pudesse colher os lucros, o artigo 61-A, § 4º a 7º da LC 123/2006 dispõe que:

§ 4º O investidor-anjo:
[155, de 2016](#) [Produção de efeito](#)

[\(Incluído pela Lei Complementar nº](#)

I - não será considerado sócio nem terá qualquer direito a gerência ou voto na administração da empresa; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016\)](#) [Produção de efeito](#)

II - não responderá por qualquer dívida da empresa, inclusive em recuperação judicial, não se aplicando a ele o [art. 50 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil](#); [\(Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016\)](#) [Produção de efeito](#)

III - será remunerado por seus aportes, nos termos do contrato de participação, pelo prazo máximo de cinco anos

§ 5º Para fins de enquadramento da sociedade como microempresa ou empresa de pequeno porte, os valores de capital aportado não são considerados receitas da sociedade. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016\)](#) [Produção de efeito](#)

§ 6º Ao final de cada período, o investidor-anjo fará jus à remuneração correspondente aos resultados distribuídos, conforme contrato de participação, não superior a 50% (cinquenta por cento) dos lucros da sociedade enquadrada como microempresa ou empresa de pequeno porte. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016\)](#) [Produção de efeito](#)

§ 7º O investidor-anjo somente poderá exercer o direito de resgate depois de decorridos, no mínimo, dois anos do aporte de capital, ou prazo superior estabelecido no contrato de participação, e seus haveres serão pagos na forma do [art. 1.031 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil](#), não podendo ultrapassar o valor investido devidamente corrigido. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016\)](#) [Produção de efeito](#)

§ 8º O disposto no § 7º deste artigo não impede a transferência da titularidade do aporte para terceiros. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 155, de 2016\)](#) [Produção de efeito](#)

§ 9º A transferência da titularidade do aporte para terceiro alheio à sociedade dependerá do consentimento dos sócios, salvo estipulação contratual expressa em contrário.

Ainda, a LC nº 123/2006 demonstra preocupação com a inovação em seus artigos 64 a 67, ao dispor que uma série de instituições deve manter programas de fomento a MPE com viés em tecnologia, como se vê:

Art. 65. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as respectivas agências de fomento, as ICT, os núcleos de inovação tecnológica e as instituições de apoio manterão programas específicos para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive quando estas revestirem a forma de incubadoras, observando-se o seguinte:

I - as condições de acesso serão diferenciadas, favorecidas e simplificadas;
II - o montante disponível e suas condições de acesso deverão ser expressos nos respectivos orçamentos e amplamente divulgados.

§ 1º As instituições deverão publicar, juntamente com as respectivas prestações de contas, relatório circunstanciado das estratégias para maximização da participação do segmento, assim como dos recursos alocados às ações referidas no **caput** deste artigo e aqueles efetivamente utilizados, consignando, obrigatoriamente, as justificativas do desempenho alcançado no período.

§ 2º As pessoas jurídicas referidas no **caput** deste artigo terão por meta a aplicação de, no mínimo, 20% (vinte por cento) dos recursos destinados à inovação para o desenvolvimento de tal atividade nas microempresas ou nas empresas de pequeno porte.

Nesse aspecto, a LC 123/2006 institui uma política de empreendedorismo, por meio do fomento às ME e MEI, sendo um dos pontos que transparecem a

confusão dos termos no cenário brasileiro, bem como reflete uma opção de desenvolvimento por meio do fomento de empresas desta modalidade.

Há, ainda, disposições referentes às deliberações sociais nas ME e EPP, forma de protestar títulos, entre outras, mas entre estas, deve-se ressaltar a existência de um incentivo ao associativismo entre tais empresas (art. 56 da LC 123/2006), por se entender que sendo de pequeno porte e muito vulneráveis ao mercado, a união permitiria um ganho de competitividade e força, o que pode resultar em maior crescimento e geração de empregos (CRUZ, 2018, p. 939).

3.3.2.3 O Simples Nacional

O Simples Nacional constitui-se como uma política regulatória que facilita a tributação de microempresas e empresas de pequeno porte. No entanto, sua adoção não ocorre de forma automática, uma vez que para que um empresário individual ou sociedade empresária ou empresa individual de responsabilidade limitada sejam enquadrados no Simples, é necessário que haja manifestação de vontade. No caso de empresas que já operavam sob este regime, antes da propositura da LC nº 123/2006, bastava a simples comunicação à Junta Comercial.

No entanto, em se tratando de novo empreendimento, é necessário que o sócio ou titular além de comunicar seu enquadramento como microempreendedor (MEI), microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP), afirme que o faturamento não passará ao estabelecido em lei, assim como, que não se enquadrará em uma das vedações legais à adoção do regime. Como decorrência dessa comunicação, acrescentar-se-á ao nome empresarial a expressão microempreendedor individual, microempresa ou empresa de pequeno porte, de forma extensa ou suas respectivas abreviações, MEI, ME e EPP, respectivamente. Tal nome pode, ainda, conter o objeto da sociedade.

Cumprir notar que a comunicação à Junta Comercial ou mesmo o registro não são atos que tenham por finalidade analisar o cumprimento dos requisitos, de forma que não se trata de ato constitutivo, mas meramente declaratório de uma situação existente.

Já o desenquadramento ou reenquadramento das empresas dentro do Simples ocorre de forma automática, nos termos do artigo 3º, §7º a 9º, que seguem:

§ 7º Observado o disposto no § 2º deste artigo, no caso de início de atividades, a microempresa que, no ano-calendário, exceder o limite de receita bruta anual previsto no inciso I do **caput** deste artigo passa, no ano-calendário seguinte, à condição de empresa de pequeno porte.

§ 8º Observado o disposto no § 2º deste artigo, no caso de início de atividades, a empresa de pequeno porte que, no ano-calendário, não ultrapassar o limite de receita bruta anual previsto no inciso I do **caput** deste artigo passa, no ano-calendário seguinte, à condição de microempresa.

§ 9º A empresa de pequeno porte que, no ano-calendário, exceder o limite de receita bruta anual previsto no inciso II do **caput** deste artigo fica excluída, no mês subsequente à ocorrência do excesso, do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o [art. 12](#), para todos os efeitos legais, ressalvado o disposto nos §§ 9º-A, 10 e 12.

Desse modo, tendo a empresa passado os valores teto para faixa de MEI, ME ou EPP, ela será reenquadrada ou excluída, de forma automática. Tal regra contraria a sistemática adotada na Lei nº 8.886/1994, que seguia recomendação da Resolução nº 59/1998 do Grupo do Mercado Comum do Mercosul, segundo a qual as empresas só deveriam ser reenquadradas ou excluídas se em um período de 2 (dois) anos consecutivos, não respeitarem os limites das faixas adotadas (CRUZ, 2018, p. 932).

Uma vez aderindo ao Simples, as empresas deixam de arcar com o pagamento de tributos federais e impostos estaduais e municipais de forma individualizada, já que passam a contribuir com uma porcentagem sobre a receita mensal, no caso de ME e EPP, ou, no caso do MEI, com um valor mensal único, chamado de contribuição mensal (DAS).

No caso das ME e EPP, o percentual aplicado varia de acordo com a natureza da atividade exercida e da receita bruta acumulada nos doze meses anteriores. A lista de atividades é prevista em seis anexos, os quais trazem as alíquotas dos impostos que devem ser somadas e aplicadas sobre a receita bruta acumulada. É importante notar que mesmo que a ME ou EPP exerçam atividades listadas em mais de um anexo, deve-se somar a receita destas, para fins de encontrar a alíquota incidente em cada uma das parciais da receita. Em resumo, se, por exemplo, há receita de R\$ 40 mil de vendas e R\$ 20 mil de atividade industrial, deve-se somar as parcelas e, posteriormente, procurar em cada um dos anexos (referente às vendas e aos serviços) a alíquota para a somatória encontrada (no caso, R\$ 60 mil), embora esta só vá incidir sobre a parcela da receita (R\$ 40 ou 20 mil) (ROCHA, 2018, p. 249).

Cumprir notar que a partir de 01/01/2018 houve uma mudança na forma de se obter a alíquota incidente. Isso porque, uma vez encontrada a alíquota para faixa de renda, deve-se efetuar um cálculo matemático, o qual resulta na alíquota efetiva. O objetivo desta fórmula⁹⁰ é evitar que haja alíquotas idênticas para faturamentos muito diversos, já que, anteriormente, empreendimentos de renda entre R\$ 180 mil a R\$ 360 mil/ano poderiam ter a mesma alíquota incidente. Desse modo, a aplicação da fórmula permite que haja um aumento gradual da alíquota, ao mesmo tempo que se observa o princípio da capacidade contributiva (ROCHA, 2018, p. 250).

Já no caso do MEI, o empresário deverá arcar com valores fixos mensais, independentemente da renda que aufera, desde que a atividade não suplante o valor de R\$ 81 mil reais anuais e esteja prevista entre as atividades permitidas. A contribuição mensal do MEI (DAS) é de R\$ 5,00, a título de ISS, se for prestado um serviço ou R\$ 1,00 de ICMS, se a atividade for de comércio ou de indústria; mais 5% sobre o salário mínimo, a título de contribuição para a previdência social. Muito embora as contribuições do MEI resultem em um valor módico, em novembro de 2018, 47,88% dos optantes estavam inadimplentes (RECEITA FEDERAL, 2018).

São abrangidos pelo Simples os seguintes tributos: imposto de renda pessoa jurídica (IRPJ), imposto sobre produtos industrializados (IPI) nas operações internas, contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), contribuição para o financiamento da seguridade social (Cofins) nas operações internas, programa de integração social (PIS), contribuição patronal sobre folha de pagamentos, exceto quanto a prestadores de serviços previstos no §5º do artigo 18-C da LC 123/2006, imposto sobre circulação de mercadoria (ICMS), e imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS).

Cabe ressaltar que, em razão da desigualdade das capacidades econômicas dos estados e municípios, o que se reflete no resultado da participação do PIB, é possível que haja estratificações dentro destes valores, as quais não servem para excluir uma empresa do Simples, mas para obstar que o imposto local (ICMS ou ISS) seja por ele abrangido. Em razão disso, os estados do Acre, Amapá e Roraima estabeleceram que apenas empreendimentos com faturamento anual até R\$ 1 milhão e 800 mil poderiam gozar plenamente do Simples. Além disso, em 2018

⁹⁰ Dispõe o artigo 18, §1º da LC 123/2006, que a fórmula para cálculo da alíquota é: $RBT12 \times Aliq - PD / RBT12$, sendo $RBT12$ a receita bruta acumulada nos doze meses anteriores ao período de apuração; $Aliq$, a alíquota nominal constante dos Anexos I a V desta Lei Complementar; e PD , a parcela a deduzir constante dos Anexos I a V desta Lei Complementar.

criou-se um sublimite para todos os demais estados e o DF, no sentido de que apenas empresas com faturamento até R\$ 3,6 milhões/ano podem gozar do Simples de forma plena, de modo que as que auferiram entre R\$ 3,6 a 4,8 milhões/ano apenas possam gozar do Simples para os impostos federais (RECEITA FEDERAL, 2018).

Já em relação às obrigações acessórias, as ME e EPP são sujeitas a regras simplificadas, se comparadas com as demais empresas, embora ainda obrigadas a prestar declarações (artigo 25 da LC 123/2006)⁹¹. Já os MEI têm uma escrituração ainda mais facilitada, já que apenas precisam apresentar os registros de venda (artigo 26, §6º da LC 123/2006)⁹².

Além disso, a adesão ao Simples isenta as empresas do pagamento de contribuições interventivas (Sebrae, Incra, por exemplo), em favor de serviços sociais autônomos (Sesi, Sesc, Senar), contribuições corporativas (sindicatos patronais) (ROCHA, 2018, p. 248).

Uma das grandes vantagens da adesão ao Simples é que ele desonera a empresa sobre a contribuição folha de pagamento, o qual é um desestímulo à contratação de mão de obra. Aliás, pelo fato de se pagar tal contribuição relativas à receita bruta, dá-se a segurança de que o valor somente aumentará conforme o sucesso do empreendimento (ROCHA, 2018, p. 248).

Sendo apresentado o panorama da política nacional de fomento aos MPes, assim como da que visa à inclusão de catadores de materiais recicláveis, passa-se a análise, a fim de identificar pontos como agenda e possibilidade de gerarem alguma efetividade.

3.4 DISCUSSÕES SOBRE POLÍTICA PÚBLICA

Tanto a economia solidária, como o empreendedorismo são abarcados pela agenda de políticas públicas brasileiras, como demonstram as leis que determinam a inclusão do catador de recicláveis por meio de empreendimentos de economia

⁹¹ Art. 25. A microempresa ou empresa de pequeno porte optante pelo Simples Nacional deverá apresentar anualmente à Secretaria da Receita Federal do Brasil declaração única e simplificada de informações socioeconômicas e fiscais, que deverá ser disponibilizada aos órgãos de fiscalização tributária e previdenciária, observados prazo e modelo aprovados pelo CGSN e observado o disposto no [§ 15-A do art. 18](#).

⁹² § 1º O MEI fará a comprovação da receita bruta mediante apresentação do registro de vendas ou de prestação de serviços na forma estabelecida pelo CGSN, ficando dispensado da emissão do documento fiscal previsto no inciso I do **caput**, ressalvadas as hipóteses de emissão obrigatória previstas pelo referido Comitê.

solidária e a que estatui a Lei geral de microempresas e empresas de pequeno porte.

Neste item, o objetivo é analisar o ciclo de políticas públicas quanto à fase de formação e possibilidade de gerar alguma efetividade em relação a cada uma das políticas exemplificadas, a fim de identificar a forma como têm sido geridas. Faz-se, primeiramente, a avaliação individual, para só após tentar se responder se há, nas políticas públicas, um maior interesse na adoção do paradigma individual ou coletivo de formas alternativas de trabalho e; caso houver, as razões para tanto.

3.4.1 Aspectos Da Política De Economia Solidária Voltada À Inclusão De Catadores

A economia solidária só passou a ser encarada enquanto política pública em 2003, quando um Decreto do ex-Presidente Lula criou a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). É interessante que embora a questão da exclusão causada pelo desemprego fosse há muito tempo conhecida dos brasileiros, assim como que desde a década de 1980 já houvesse experiências da economia solidária, só a partir de 2000, o governo passa a encará-la como uma alternativa coletiva ao trabalho assalariado⁹³.

Cabe destacar que é indissociável o histórico de luta política e institucional dos movimentos sociais com o referido reconhecimento, na medida em que este também foi fruto das pressões exercidas. Interessante que estes movimentos, na maior parte dos casos, surgiram da organização espontânea dos trabalhadores em assumir, como cooperativados, a produção de empresas falidas, do Partido dos Trabalhadores (PT), da Central Única dos Trabalhadores (CUT), do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-terra (MST), assim como da influência das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) da Igreja Católica e da Pastoral Operária, os quais deram

⁹³ Nesse sentido, Santana e Santos (2013, p. 5) expõem que: “A economia solidária no Brasil, apesar de ter seus primórdios no processo de imigração europeia no início do século XX, ganha contornos mais definitivos a partir da década de 80, quando a crise capitalista leva o país à desindustrialização, com a supressão de enormes levas de postos de trabalho e mais uma vez os trabalhadores tem que se valer da criatividade e da solidariedade para garantir sua sobrevivência. Entidades não governamentais passam a financiar pequenos projetos destinados a gerar trabalho e renda, unindo as pessoas em torno de um ideal comum. O agravamento da crise no campo com o avanço do agronegócio de grande porte, à sombra do Governo Militar que assumiu o comando do país de 1964 a 1985, leva à criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST em 1980 e essa entidade também fomenta a criação de núcleos cooperativos nos assentamentos rurais, surgindo assim um cooperativismo rural diferente das cooperativas agrícolas da primeira metade do século XX, transformadas em grandes complexos agroindustriais e comerciais, cuja direção não segue os princípios da autogestão.

ao trabalhador um sonho de laborar sob um novo paradigma (DARDENGO, 2012, p. 3).

É certo que este reconhecimento também decorreu de outros fatores, como crescimento dos estudos sobre a economia solidária, práticas que demonstraram resultados e, até mesmo, evidenciam que a adoção de práticas neoliberais não seria capaz de gerar todos os efeitos esperados para fins de geração de emprego e crescimento econômico.

Considerando ser recente a inclusão da economia solidária como agenda do governo, pode-se dizer que ela teve muitos avanços, principalmente considerando a morosidade com que os temas comumente são aprovados no âmbito do Poder Legislativo. Isso porque, a economia solidária passou a integrar diversos diplomas normativos, sendo indicada, principalmente, com a finalidade de inclusão social por meio da geração de trabalho e emancipação dos grupos abarcados, já que além da adoção de um modelo de autogestão, valoriza-se a educação popular, dignidade da pessoa humana, cooperação, segurança no trabalho, proteção ao meio ambiente, entre outros.

Ocorre que por ser relativamente nova no cenário brasileiro, a economia solidária não goza de uma pauta nacional, embora já tenha sido mencionada em diversas leis federais e normatizada em diversos Municípios e Estados, que criaram Planos de Economia Solidária. Infelizmente, desde o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, a economia solidária tem perdido sua importância as pautas governamentais, a começar pelo fato de ter sido subjugada à categoria de subsecretaria do Ministério do Trabalho e Emprego, assim como, pelo fato, de o Presidente Jair Bolsonaro ter extinguido tal Ministério.

Destaca-se que é certo que a economia solidária foi eleita como solução apenas para as camadas mais pobres da população, como é o caso dos catadores de recicláveis, que, apesar de exercerem uma função pública, ante aos reflexos de seu labor na conservação do meio ambiente e na qualidade de vida social; e trabalharem em condições insalubres, auferem uma renda próxima ao salário mínimo, sem qualquer segurança dos direitos trabalhistas. Nesse sentido, Carleial e Paulista (2008, p. 4) apontam que:

[...] economia solidária se aproxima mais de uma política de controle social que mantém os mais pobres envolvidos na busca de sua precária sobrevivência material por meio de cooperativas e associações, ensaiando

práticas de cooperação e sinergias, porém afastados do que interessa sob o capital, o conflito.

Para tanto, as autoras observam que se as práticas de economia solidária conseguem gerar inovações, algo essencial num mercado altamente competitivo, mas estas não alcançam um patamar suficiente, enfrentando as mesmas dificuldades de pequenos negócios, como: de acesso à matéria-prima, de gestão, de obter capital de giro, do crédito, de acesso aos mercados. Além dessas, ainda enfrentam outros desafios, como relativos à gestão, conviver com equipamentos sucateados, dependência de recursos públicos, dificuldade de democratização, entre outros (CARLEIAL; PAULISTA, 2008, p. 10-12).

Desse modo, analisando-se a fase de agenda, do ciclo de políticas, tem-se que a economia é tanto recente, como foi eleita com um propósito específico de atuar nos segmentos mais marginalizados da sociedade, apresentando tanto problemas relativos às pequenas empresas, como outros advindos de peculiaridades do próprio contexto da economia solidária, os quais, muitas vezes, são esquecidos na construção de um programa que vise a fomentá-la.

Prova dessa marginalidade dos grupos alcançados por políticas públicas de economia solidária, é o fato de serem compostos por pessoas de baixa instrução - 20,5% são analfabetos- e de 40,6 anos de idade média, sendo extremamente difícil que alguém nessa posição consiga encontrar vagas de emprego bem remuneradas (IPEA, 2013). É bem por isso que 83,3% dos catadores já possuíam alguma experiência profissional, mas em razão da exclusão do sistema, optaram pela catação em razão da necessidade de complementação da renda ou de manutenção da sobrevivência, considerando que era possível auferir um valor de R\$ 571,56, em 2010, enquanto que o salário mínimo da época era de R\$ 510,00 (IPEA, 2013).

Chegando-se à fase do texto normativo, pode-se dizer que a Lei nº 12.305/2010 opta por construir uma política de inclusão dos catadores, por meio da criação de associações e cooperativas de catadores dando atribuições a todos os entes federativos, embora atribua ao município o dever de efetivação, execução e acompanhamento do programa.

A implementação do previsto no texto, todavia, não tem atingido as metas elaboradas. Ora, sequer houve a aprovação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos; a maioria dos estados não elaborou o Plano Estadual, e mais da metade dos municípios (58%) não possuem Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos.

Se o atendimento a este comando, o mais singelo dentre os demais que requerem maior comprometimento financeiro e administrativo, não foi alcançado, não é difícil concluir que os outros resultados estão longe das metas traçadas. Prova disso é que os dados apontam que a maior parte dos municípios não têm coleta seletiva, não fecharam os lixões ou comprometeram-se com o programa nacional (Pró-catador) (CGU, 2018, p. 40).

Talvez por isso, a maioria dos empreendimentos de economia solidária voltados a catadores de resíduos é informal, sendo que apenas 10% encontram-se regularizados enquanto cooperativas (IPEA, 2013). Entre os municípios, apesar de a Política Nacional priorizar a contratação de organizações de catadores, tal iniciativa ainda é rara, predominando ações municipais voltadas ao pagamento pela prestação do serviço de coleta seletiva e cessão dos galpões de triagem. Alguns foram além, ao fazerem parcerias com universidades, ONGs e incubadoras, na tentativa de criar meios para que as associações e cooperativas pudessem seguir por si próprias (SILVEIRA, 2015, p. 157).

Interessante que se as práticas de educação dos cooperativados, quando realizadas por universidades, incubadoras tecnológicas ou ONGs, têm resultado em efeitos, no tocante a compreensão do “fazer diferente” ou a lidar com a autogestão, o mesmo não pode se dizer quanto à existência das associações sem o recurso público. Isto é, as associações e cooperativas são dependentes do recurso público, não encontrando meios de sobreviver, na maior parte dos casos, sem esta parceria (CARLEIAL; PAULISTA, 2008, p. 11).

Muito dessa escolha municipal decorre da opção federal, já que no âmbito do Ministério das Cidades optou-se, entre 2011 a 2015, por liberar recursos para municípios que procurassem recursos para construção de galpões, tendo sido estabelecido o teto de R\$ 50 milhões (CGU, 2018, p. 22).

Aqui, cabe a ressalva que desde a criação da Lei nº 12.690/2012, tem-se permitido a contratação de cooperativas via terceirização, de forma a se ampliar o leque de opções dos Municípios. Por sorte, esta também não tem sido muito cogitada, já que a adoção de tal forma facilmente pode vir a se tornar elemento de precarização, principalmente, ao se observar que a maioria dos empreendimentos encontram-se em fase prematura e, se podem melhorar as condições renda, não necessariamente importarão em melhora das condições de trabalho (SILVEIRA; 2015, p. 161).

Aqui, é imperioso notar que a morosidade da obtenção dos resultados não é algo que possa ser imputado, apenas, ao âmbito municipal, já que não é necessário apenas vontade política para implementar projetos, é importante que haja recursos. E nesse ponto, observou-se um contingenciamento por parte da União. Ora a União necessitava investir R\$ 11,4 bilhões, para o atingimento de metas relativas à gestão e limpeza pública até 2018. Porém, ela destinou apenas R\$ 1,5 bilhões de 2012 até 2015, sendo que, deste total, apenas foram gastos R\$ 779,7 milhões (CGU, 2018, p. 21).

A diminuição dos investimentos e as dificuldades em se atingirem às metas, demonstram que há uma perda da relevância dos resíduos sólidos no planejamento governamental nas três esferas, o que permite que se infira que a inclusão do catador é algo secundário, que não deve ser priorizado frente a outras áreas que demandam recursos.

Nessa fase de avaliação, contudo, é importante destacar que há pontos positivos, como a melhora das condições de trabalho e de renda de muitos cooperados, o bom relacionamento entre muitas cooperativas ou associações e na esfera municipal, a ampliação do número de municípios com práticas voltadas aos catadores, o crescimento da consciência de classe e organização entre estes trabalhadores, entre outros (SILVEIRA, 2015, p. 168).

Esse quadro da política pública de inclusão do catador parece muito semelhante ao que Santana e Santos (2013, p. 16) descrevem para o panorama das políticas públicas relativas à economia solidária, no geral, ao pontuarem que:

Em relação ao balanço das políticas públicas para o desenvolvimento da economia solidária há uma certa unanimidade quanto à sua fragilidade e insuficiência. A falta um marco regulatório da economia solidária no Brasil o caráter institucional, o que dificulta aos empreendimentos solidários —em todas as suas formas - o acesso a fundos públicos (quer seja via crédito ou licitações). Observações nesse sentido são apontadas por Barbosa (2007), Praxedes (2009), Novaes e Lima Filho (2011), Silva e Nagem (2011), FBES (2012) e até mesmo reconhecida por Singer (2012). Ao lado desse obstáculo maior, são acrescentados outros: orçamento ínfimo para a SENAES executar seu programa, caracterizando a economia solidária como uma política marginal e não central para o governo (no período 2004 -2010, a SENAES contou apenas com 0,09% do orçamento destinado ao MTE); parcerias com outros órgãos governamentais se revelaram frágeis; legislação cooperativista em vigor (Lei 5764/71) anacrônica; trabalhador dos empreendimentos econômicos solidários com baixa escolarização (57% tem no máximo o ensino fundamental completo) e o rendimento médio é de R\$ 480,00 por trabalhador; falta capital de giro; quanto à gestão do negócio, a qualificação profissional se constitui num gargalo para 59% das unidades e a melhoria de condições de comercialização é um entrave para 69%.

Portanto, pode-se dizer que há uma evidente demonstração de que a questão dos resíduos tem se tornado secundária, assim como a própria economia solidária, enquanto política, de forma que ainda que haja iniciativas voltadas ao seu fomento, não é encarada em uma perspectiva de desenvolvimento, mas de modo assistencial; os recursos investidos são inferiores ao necessário, a começar pelo âmbito federal, de onde deveria tanto partir o exemplo, como estabelecer normas gerais e fornecer meios para o atingimentos de metas.

3.4.2 Aspectos da Política Pública voltada ao Empreendedorismo

A política pública brasileira tem lidado com o empreendedorismo em um sentido amplo, o que abarca tanto as atividades empresariais por conta própria, relativas ao empreendedor de necessidade; como a dos empreendedores de alto impacto, que apresentam um produto inovador e dependem de maiores investimentos e tecnologia. Desse modo, embora haja quem estabeleça diferenças entre políticas voltadas para o empreendedorismo, ao considerarem estrutural a inovação, e para os MEIs, MEs e EPPs, o certo é que se costuma abarcar esses dois contextos dentro da expressão “empreendedorismo”.

A inclusão do empreendedorismo como agenda resulta, muito mais, da ideologia neoliberal, que apregoa a diminuição da regulação econômica e social, do que de iniciativas de grupos ou movimentos, embora, não seja correto desprezar a articulação destes, principalmente, empresários, instituições como o Sebrae e a academia, que têm demandado melhores condições para a abertura de negócios e, inclusive, difundido a necessidade de educação empreendedora para crianças e jovens.

Ainda no tocante à agenda, é importante notar que a adoção do empreendedorismo vem acompanhada de um discurso, que mais camufla, do que conscientiza sobre a realidade. Ora, se os empreendedores movem o capitalismo, principalmente ao inovarem produtos, serviços, processos, a organização ou apresentarem algo novo, o certo é que, hoje, com a globalização e a desregulamentação social, a possibilidade de que práticas de empreendedorismo individual vinguem é quase remota (BARBOSA, 2007, p. 70).

Prova disso, são os dados do empreendedorismo brasileiro. Primeiro, os relativos à motivação, que demonstram que os índices brasileiros se assemelham

aos da África, local marcado pelo subdesenvolvimento, já que de cada 1,5 empreendedores por oportunidade, há 1 empreendedor por necessidade (GEM, 2017). Segundo, as estatísticas relativas à remuneração auferidas pelos empreendimentos brasileiros, que dão conta que pouco mais da metade auferem até R\$ 12 mil de faturamento ao ano. Terceiro, o fato de que 63,3% não geram postos de trabalho, funcionando como exercício da atividade como auto-ocupação. Quarto, o fato de 60% dos empreendimentos brasileiros optantes do Simples ser composta por MEIs, que se refere ao trabalho autônomo (como costureiras, cabeleireiras, manicures) que são elevados a figuras de empresários, simplesmente, para que tenham garantias previdenciárias (GEM, 2017); enquanto só existem de 6 a 15 mil empreendimentos de alto impacto, como *startups* (STARTSE, 2017).

Justamente por isso, costuma-se apontar que o empreendedorismo serve mais para instituir uma nova cultura de trabalho, centrada no individualismo e desvinculada de regulações trabalhistas, do que mover, propriamente, o capital. Em decorrência, Barbosa (2007, p. 68) afirma que o empreendedorismo:

[...] consiste numa modalidade de atuação socioeconômica característica dos tempos restauradores recentes. Compõe um universo de argumentos e estratégias das novas modalidades produtivas flexibilizadas do capital que traz em si nova subjetividade, novo comportamento e novas relações sociais no contexto do trabalho e da produção. Mais que isso, o empreendedorismo insere-se, também, no campo das ações públicas acerca do desemprego e da geração de renda.

Nesse cenário, as pequenas empresas também passam a ser ressignificadas e fomentadas como empreendedoras, na medida em que elas fazem o trabalhador aceitar a informalidade; captam os trabalhadores excluídos pelas grandes empresas, em razão do desenvolvimento tecnológico⁹⁴, por exemplo; têm maior capacidade de reestruturação; fragmentam o processo de comercialização, o

⁹⁴ Acerca do desenvolvimento tecnológico e seus efeitos no mercado de trabalho, Moreira, Vidal, Farias (2002, p. 5) afirmam que: “Os anos 90 do século XX deixam claro que a degeneração do tecido social é a face dramática de uma reestruturação global da economia em curso há três décadas, decorrente da reconversão tecnológica e produtiva do capitalismo deste final de século e do reordenamento internacional dos mercados e dos grandes agentes e pólos econômicos. Com a aplicação da informática à automação industrial e a gama de inovações na organização do trabalho, o crescimento industrial já não gera uma ampliação significativa na oferta de postos de trabalho. Fenômenos como a reengenharia, a terceirização e a disseminação do trabalho temporário ou em domicílio são componentes de uma quebra na estrutura ocupacional, com efeitos imediatos sobre as carreiras, a qualificação e as chances de inserção sócio-profissional. O conhecimento e a formação intelectual passam a ser requisitos indispensáveis para o ingresso no mercado. A geração de empregos, quando ocorre, vem acompanhada de uma profunda segmentação, que reserva à maioria dos trabalhadores condições precárias de trabalho, a que se somam as incertezas quanto às políticas de proteção dos trabalhadores e, no país, as enormes deficiências da escolarização básica e da formação para o trabalho”.

que é de extrema vantagem para grandes corporações, que encontram maiores facilidades para terceirizar a mão de obra (ESTEVEES, 2011, p. 240).

É curioso que a adoção do empreendedorismo como agenda implica reconhecer que não há alternativa para o capitalismo e para seus efeitos deletérios, de forma que se deve aceitar o discurso de que se vence em razão de características, sendo muito delas inatas, do esforço, do trabalhar incessante, não havendo espaço para contestações de aparentes injustiças do sistema. Sendo assim, ao se adotar o empreendedorismo como agenda, quer-se estabelecer que “não seria necessária uma transformação radical da sociedade, pois ser empreendedor seria a saída para resolver individualmente os problemas econômicos e sociais impostos pelo próprio capitalismo” (DIAS, 2006, p. 11).

Aqui, é importante frisar que, no contexto das políticas públicas, o empreendedorismo tem em si o discurso do “eu sozinho”, já que estas encaram o empreendedor atrelando-o a características e decisões do indivíduo. A fim de ilustrar o que significa a adoção do discurso individualista, cita-se um trecho da apostila do curso Bom Negócio Vale do Pinhão (2018), que foi formulado pelo Município de Curitiba, visando a funcionar como política municipal de empreendedorismo e fomento de micro e pequenas empresas:

O mundo está dividido em dois grandes grupos: os que fazem as coisas acontecerem e os que esperam essas coisas acontecerem. Os empreendedores estão no primeiro grupo. Imagine um negócio ou um país sem eles. Eles são pessoas ativas e arrojadas, são seres realizadores. Esperar, definitivamente, não é com eles. Ser empreendedor é ter o talento para concretizar sonhos, é ter a capacidade de realizar e fazer acontecer! Muitas vezes o empreendedor enxerga oportunidades onde ninguém viu e cria necessidades de consumo nunca antes pensadas. Com uma visão de vanguarda ele mobiliza, engaja e lidera recursos e pessoas (AGÊNCIA CURITIBA, 2018, p. 7).

Dentro desse cenário, o empreendedor é apresentado como alguém dotado de características comportamentais e, mesmo que ignorado todo esse aspecto relativo à corrente psicológica, não há como dissociá-lo da visualização de uma oportunidade, na medida em que, até nos empreendimentos de necessidade é exigido que haja o vislumbre de que determinada atividade resultará em obtenção de renda. E, em razão disso, pode-se dizer que o empreendedorismo serve tanto para aquele que compra o discurso de “vença sozinho”, “seja dono do seu negócio” e, por isso, procura ascensão social, como para calar as mobilizações sociais dos aliados pelo sistema capitalista, que passam a ser “culpados” pelo próprio “fracasso”.

Ao se analisar a LC nº 123/2006, é extremamente difícil se apreender este discurso, já que a política é construída para ser neutra, isto é, aparentar que está incentivando pequenos negócios e fomentando a economia, já que as ME e EPP são responsáveis pela maioria das gerações de emprego.

Contudo, brechas como a elevação do trabalhador informal - desde que vinculado às ocupações determinadas- à categoria de microempresa, na subespécie de microempreendedor individual (MEI), demonstram uma conformação do governo com os efeitos do neoliberalismo, de modo que, a fim de tornar mais palatável a condição desse grupo, criou regras simplificadas de abertura, gestão e de tributação, as quais já albergam mais da metade dos empreendedores brasileiros. Além disso, os entes municipais, estaduais e até instituições privadas atuam ativamente no fortalecimento do empreendedorismo, de forma que diversas iniciativas se somam à LC 123/2006.

A fim de ilustrar que, para além da União, há atuação de diversos entes no fomento do papel do empreendedorismo, pode-se citar o papel do Sebrae, na condução de atividades, cursos, consultorias relativas ao fortalecimento da visão empreendedora e gestora, bem como seu papel na articulação com entidades financeiras, visando a concessão de crédito às MPE. Não o bastante, é certo que tal ente, muitas vezes, fornece assessoria e auxilia Estados e Municípios na construção de sua política voltado ao empreendedor, servindo de exemplo o caso de Curitiba, em que o Sebrae teve um papel importante para a construção do programa “Bom Negócio- Vale do Pinhão”.

Ainda que haja um conjunto de atores engajados nas práticas empreendedoras e articulações para facilitar o acesso ao crédito, tal facilidade costuma ser destinada para limites de valores módicos (geralmente, voltadas ao microcrédito), só sendo um pouco mais consideráveis em se tratando de uma EPP, o que exige o faturamento de quase meio milhão por ano⁹⁵. Nesse sentido, há uma certa contradição da política, na medida em que, para que o negócio alcance um considerável faturamento, é certo que precisará de um robusto investimento, contudo, a forma facilitada só é empregada, em larga escala, para limites baixos de empréstimo.

⁹⁵ Acerca dos valores, pode-se citar que há microcrédito facilitado para valores de até R\$ 20 mil, obtido junto à CEF, bancos econômicos, cooperativas centrais, entre outros (SEBRAE b./FINANCIAMENTO, 2018); de R\$ 10 mil no âmbito do Estado do Paraná, desde que haja mais de 12 meses de atividade (BANCO EMPREENDEDOR/FOMENTO PARANÁ, 2018).

A dificuldade de concessão de crédito, somado a alta carga tributária, a burocracia são fatores que levam a grande parte dos manuais de economia e empreendedorismo a afirmarem que o Brasil não possui uma política de empreendedorismo adequada, hábil a contar os entraves, permitindo, assim, a expansão dos negócios no país e o fortalecimento de uma cultura de empreendedorismo.

É por isso que se pode dizer que, se a política de fomento às MPEs é abrangente e dotada de diversos pontos positivos, como facilitação da abertura de empresa, ao crédito e simplificação tributária; bem como possibilita o aumento da arrecadação de tributos e a formalização de empreendimentos informais; possui outros pontos que devem ser lapidados, como: facilitar a migração de empresas optantes do Simples para regimes que abranjam faixas mais elevadas de faturamento; diminuição da burocracia para abertura de ME e EPP, que ainda precisam de mais de um mês para estarem com a documentação em dia e prontas para emitir notas fiscais; construção de uma política, de fato, integrada com demais entes federativos, entre outros (SCHWINGEL; RIZZA, 2013, p. 55).

3.4.3 Comparativo Entre as Políticas Públicas voltada ao Empreendedorismo e à Economia Solidária

Acerca do tratamento dispensado pelas políticas, é certo que o empreendedorismo voltado à formação de pequenos negócios encontra-se em um grau muito mais avançado, se comparado à economia solidária, na medida em que além de serem diversos os textos normativos que tratam do tema e a destinação de recursos serem muito maiores, ainda há programas no âmbito estadual, municipal, além de iniciativas do setor privado.

Contudo, o fato de haver pontos positivos não significa a política de empreendedorismo voltada à abertura de micro e pequenas empresas não precisa ser melhorada, já que há diversas demandas e apontamentos, no sentido de que o Brasil precisa adotar uma política de fomento e regulatória, que promova a redução da burocracia, reformas fiscais e de flexibilização ao trabalho, assim como melhore a capacitação profissional e incentive a inovação.

Quanto à possibilidade de a política de economia solidária ter alguma efetividade, é certo que tem atingido objetivos, mas em grau significativamente

menor, na medida em que a maior parte dos empreendimentos ficam dependentes economicamente do auxílio público para subsistir, gozam de menor investimento público, encontram dificuldades de acesso ao microcrédito e, inclusive, para se conformarem às exigências das leis voltadas para as cooperativas. Essas informações se comprovam, ao se analisar como tem sido conduzida a política de inclusão dos catadores de recicláveis.

É possível estabelecer relações entre o empreendedorismo voltado à criação de pequenos negócios e a economia solidária, voltada à criação de cooperativas de catadores, porque ambas são instituídas como uma resposta a problemas do capitalismo, como: o desemprego, crescimento descontrolado do trabalho por conta própria e exigência de elevado nível de escolaridade para os postos de trabalho formalizados (SCHWENGBER *et al*, 2012).

Embora nasçam dentro de um mesmo contexto, as políticas partem de postulados epistemológicos distintos. Isso porque o empreendedorismo voltado aos pequenos negócios é uma forma alternativa ao trabalho que busca manter o capitalismo e perpetuá-lo, por meio de um paradigma individual, centrado na propriedade privada, livre iniciativa e apropriação dos meios de produção e busca do lucro; enquanto a economia solidária visa a proporcionar a vivência de um modelo coletivo, pautado na propriedade comum, gestão democrática e distribuição de sobras de forma igualitária.

Além disso, nota-se que o discurso do empreendedorismo tem por pilar o fato de que, somente por meio dele, se alcança o lucro, a inovação e o desenvolvimento da tecnologia, embora pelo estudo do empreendedorismo, vê-se que não é esta, exatamente, a realidade brasileira. Já a economia solidária está confinada aos setores marginalizados, ou seja, em espaços que não convém haver a exploração capitalista, como a catação de resíduos.

Um outro aspecto de intersecção é relativo ao fato de que ambas se constituem em um ato de empreendedorismo. Ora, a partir do conceito adotado, abrir um pequeno negócio ou fazer parte de uma associação envolve tanto o reconhecimento de oportunidades, como a delimitação de metas e engajamento para aproveitá-las.

Aliás, ainda que adotada a corrente relativa à Schumpeter (1961), no sentido de que a inovação seria essencial à constituição de um empreendedor, é certo que a economia solidária, ainda assim, precisa inovar, já que está inserida dentro de um

contexto de capital, de modo que ela não a nega. A grande diferença, de fato, é que ela é voltada para setores marginalizados, os quais dispõem de menores quantidades de recursos e compostas por pessoas de baixa instrução, o que diminui a possibilidade de uso de desenvolvimento de tecnologia. Além disso, da forma como construídas e conduzidas as políticas de economia solidária, elas servem à mesma finalidade do empreendedorismo voltado ao pequeno negócio, ou seja, para perpetuar o capital e desmobilizar o espírito de classe. Nesse sentido, Barbosa (2007, p. 23) afirma que:

[...] ao tratar da economia solidária como política pública, nós a incluímos nesse universo de investigação das práticas sociais decorrentes do adensamento da questão social na vida capitalista no tocante ao acirramento de luta de classes em favor da acumulação via diminuição/precarização do emprego - baixos salários, péssimas condições de trabalho e desproteção legal [...]

Isso porque, se de um lado a política pública do empreendedorismo vem acompanhada do discurso de “vença sozinho”, de outro há um discurso que tenta fomentar uma nova organização pautada em valores solidários, mas destinado aos trabalhadores de baixa renda que correspondem ao último elo, não tendo acesso, sequer, ao microcrédito.

Aqui, cabe ressaltar que se os valores para acesso ao microcrédito parecem insuficientes para a expansão do empreendedorismo, a situação torna-se mais grave ao se observar os empreendimentos de economia solidária, os quais, por muitas vezes por não gozarem de uma forma jurídica, sequer conseguem acesso ao microcrédito. De outro lado, é certo que existem cooperativas e bancos que fornecem crédito aos grupos solidários, mas não há uma política tão bem estruturada e articulada, que incorpore todos os entes federativos ou conte com amplo apoio de instituições privadas (CHRISTOFOLLI, 2018, p. 35).

Além disso, o fato de haver cursos de empreendedorismo no âmbito dos entes federativos, assim como por uma entidade paraestatal (Sebrae), demonstram haver, ao menos, uma melhor gestão quanto à política de empreendedorismo no âmbito nacional, se comparada com a economia solidária.

Outrossim, é importante salientar que a política de economia solidária, tal qual estruturada, tem sido vista como controle do conflito e gerenciamento da pobreza. A propósito, Carleial e Paulista (2008, p. 21) afirmam que:

[...] as políticas de economia solidária constituem-se num elo da política de geração de ocupação e renda que incentiva a prática do trabalho associado como meio de sobrevivência material de indivíduos e grupos. A preparação para tal prática exige a apreensão de valores éticos, morais e sociais centrados na cooperação e no coletivo para grupos muito fragilizados socialmente, os quais ainda teriam a responsabilidade de construir um modelo de superação do capital. Enquanto isto, os trabalhadores reais que vivem a economia solidária ganham pouco, trabalham demasiado quando mensurado em horas de trabalho, sofrem pressões para a intensificação deste trabalho, não possuem acesso a crédito, na esmagadora maioria dos casos, e vivem sem perspectivas concretas de alterar o futuro na direção de uma vida melhor. A nosso ver, esse "um procedimento enganoso que corre o risco de criar uma espécie de cortina de fumaça entre a realidade de cada empresa coletiva solidária e a realidade concreta do capitalismo, minar as possibilidades de ampliação de forma sociais que lutem pelas rupturas necessárias para que a sociedade brasileira construa o caminho de seu efetivo desenvolvimento econômico e social.

Muito embora se viva sob o capitalismo, o legislador não fez uma opção por um dos paradigmas nos textos normativos, ao não estipular um deles como alternativa central para o desenvolvimento econômico, de modo que, em princípio, poderia haver um fomento equânime entre o empreendedorismo de pequenos negócios e a economia solidária.

No entanto, nota-se que há uma quantidade considerável de leis para tratar do empreendedorismo, enquanto que os empreendimentos voltados à criação de cooperativas de catadores, mesmo que fomentados por meio da Lei nº 12305/2010, padecem de regulação, na medida em que seus empreendimentos precisam se amoldar a formas jurídicas previstas em outros diplomas, não havendo uma urgência do legislador em facilitar a existência destes dentro da proteção legal. Aliás, se o legislador brasileiro pode criar a figura do MEI, equiparando os trabalhadores autônomos a empresário individuais, alterando o conceito que se tinha até então de empresário - se precisa ou não contratar força de trabalho alheia, visando a garantir, principalmente, a proteção previdenciária de um grupo-, parece razoável que busque soluções para os empreendimentos solidários. Todavia, é certo que, até o momento, parece haver um conformismo estatal em obrigar os empreendimentos solidários a se ajustarem as formas existentes, ainda que estas não sejam as mais adequadas para atender as necessidades.

Da análise da agenda, parece haver uma preferência do Estado pelo fomento do empreendedorismo enquanto forma alternativa ao trabalho assalariado, sendo o papel da economia solidária, de fato, albergar os grupos mais marginalizados, a fim de apaziguar o conflito social.

Cumpra notar que o paradigma individual tem reconhecido que a solidariedade pode agregar ao desenvolvimento dos empreendimentos, já que em livros de administração e, inclusive, nos cursos realizados, notou-se que cada vez mais se fala na necessidade operar com redes de cooperação e buscar o associativismo entre os empreendedores, como centrais de negócios, o que permite o ganho de competitividade e sobrevivência em um mercado global⁹⁶ (CAVALCANTI; FARAH; MARCONDES, 2018, p.185-187).

Talvez, tal percepção decorra da própria observação da estruturação do Vale do Silício americana, que, muito embora trabalhe sob um paradigma individual, permite uma dose de solidariedade, mesmo entre concorrentes, ao entender como salutar o compartilhamento das ideias inovadoras e permitir a formação de parcerias para materializá-las, a fim de fomentar o crescimento de negócios.

Embora o paradigma individual já se abra para incorporar alguns valores do paradigma coletivo, como a solidariedade, é certo que há autores que afirmam que é possível ir além, como Dardot e Larval (2017), que consideram factível construir uma empresa comum, que elimina a figura do proprietário. Contudo, salientam que há tanto uma desconfiança do sistema bancário, financeiro e empresarial, de modo que a ideia tem sido deixada de lado (CARLEIAL; DOMINGUES, 2018, p. 17).

De todo modo, há sinais de que há uma preferência da política pública pelo modelo alternativo individual; ao mesmo tempo em que há uma desconfiança quanto ao paradigma coletivo, que da forma como conduzido pela política, tem sido colocado em segundo plano, ao ser destinado, primordialmente, para os grupos marginalizados, fortalecendo o discurso envolto no paradigma individual.

O capítulo 3 teve como objetivo estudar a política de inclusão de catadores de recicláveis, por meio de cooperativas; bem como a LC nº 123/2006, que trata de normas gerais e tributárias especiais para as Microempresas, inclusive MEI, e Empresas de Pequeno Porte.

Do analisado, fica claro que existe uma aparente preferência em estruturar e organizar a política voltada ao empreendedorismo, se comparado com a voltada à economia solidária, na medida em que esta contempla, em sua maioria, grupos marginalizados e não goza de apoio, como facilitação de acesso ao microcrédito.

⁹⁶ Nesse ponto, cabe salientar que os autores afirmam que muitas empresas menores têm buscado no associativismo, para formar centrais de compras, por exemplo, o que diminui o custo de aquisição de mercadorias, ou mesmo para áreas voltadas ao *marketing*, recursos humanos, assessoria jurídica e até mesmo contábil (CAVALCANTI; FARAH; MARCONDES, 2018, p. 184).

Ainda, nota-se que o paradigma individual, quanto ao discurso de “vencer só” é uma falácia, motivo pelo qual cada vez mais os livros de administração têm incentivado à adoção de um comportamento solidário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou, como problemática inicial, a seguinte questão: como o ordenamento jurídico brasileiro lida com as formas alternativas, individuais e/ou coletivas, ao trabalho assalariado; e as fomenta por meio de políticas públicas? E ainda, busca atender a princípios constitucionais como a valorização e a dignidade da pessoa humana ou é marcado por viés precarizante?

A fim de responder tal problema, primeiramente discorreu-se sobre o que seria trabalho assalariado. Para tanto, utilizou-se a teoria marxista, a fim de demonstrar que só haverá prestação de trabalho assalariado quando o trabalhador optar por vender a sua força de trabalho a alguém que exerça uma atividade econômica, devendo receber pelo trabalho um valor menor que o efetivamente produzido, pois, somente assim, será possível a reprodução do capital.

Interessante que tal compreensão de trabalhador assalariado, de certo modo, foi recepcionada pela legislação brasileira, na medida em que ela reconhece a existência de diversas formas de trabalho, mas apenas entende como trabalho assalariado aquele relacionado à relação de emprego, isto é, prestado em uma relação pessoal de serviços, que tenha um fim econômico, de forma não eventual, subordinada e onerosa, requisitos ressaltados por doutrinadores como Delgado (2017) e Romar (2013). Se o conceito de trabalhador assalariado requer a presença de todos os requisitos, a falta de qualquer deles importa na existência de uma forma alternativa.

Existem diversas formas alternativas ao trabalho assalariado, em razão do capitalismo precisar de um “exército de reserva” para permitir uma intensificação da exploração da força de trabalho. No entanto, entre as existentes, duas despontam por seus discursos: a neoliberal e a social, as quais, neste trabalho, resultam nos paradigmas individual, atrelado ao empreendedorismo; e coletivo, atrelado às formas cooperativas, respectivamente.

Isso porque, desde a crise econômica dos anos 1980-1990, a lógica neoliberal tem enaltecido a figura do empreendedor, o qual é entendido enquanto indivíduo dotado de características especiais e de ousadia que, ao assumir riscos desenvolvendo uma atividade econômica, está auxiliando no combate ao desemprego, no crescimento da economia e na promoção do desenvolvimento de uma nação. De outro lado, desde este mesmo período, a economia solidária ou

movimento cooperativo popular passou a ser advogado como uma alternativa para o desemprego, priorizando o exercício da atividade econômica de uma forma coletiva e solidária.

Em relação às formas cooperativas, verificou-se que estas são reguladas de forma direta, seja pelo texto constitucional, seja pelas normas infraconstitucionais, gozando de proteção, inclusive, de normas internacionais. De fato, há uma preocupação do legislador com a forma cooperativa, que tem sido entendida como forma alternativa ao trabalho assalariado há muito, muito antes de ter sua regulação geral por meio da Lei nº 5.764/1971.

No entanto, os textos voltados para as formas cooperativas têm por intuito regular, primordialmente, as cooperativas entendidas como empresariais, que embora ainda sejam cooperativas, possuem estrutura, interesses e organização muito diferente da das cooperativas populares ou empreendimentos de economia solidária. Estas, em regra, apenas são abrangidas de forma indireta no texto normativo voltado à regulação das cooperativas tradicionais.

Tal abordagem indireta dos empreendimentos de economia solidária resulta em alguns empecilhos para o pleno desenvolvimento destes, na medida em que a lei exige diversos requisitos, que implicam o dispêndio de muitos recursos e cumprimento de normas, seja para formalização, seja para manutenção de uma cooperativa. Tais exigências acabam se mostrando incompatíveis com a realidade dos empreendimentos de economia solidária, que são formados, na grande maioria das vezes, por pessoas de baixa renda, com dificuldade de acesso ao crédito e baixa instrução.

Talvez, por isso, verificou-se que menos de 10% (CADSOL, 2018) dos empreendimentos de economia solidária conseguem preencher os requisitos para formar uma cooperativa, sendo que a maioria deles não adota qualquer forma jurídica. Aliás, entre as formas existentes, a economia solidária formaliza-se, principalmente, por meio da associação, no entanto, esta não é indicada para quem almeja explorar uma atividade econômica, já que enseja limitações, como a impossibilidade de partilha do patrimônio em caso de falência.

De outro lado, o empreendedorismo também não é mencionado pelo ordenamento jurídico, sendo fomentado de forma indireta, seja por meio de princípios da ordem econômica, como a livre iniciativa e propriedade privada, como por leis que têm a finalidade de fomentar a abertura de micro e pequenas empresas.

Curioso que, justamente por se buscar fomentar o empreendedorismo enquanto alternativa ao trabalho assalariado, o legislador, ao prever a figura do Microempreendedor Individual (MEI)- só pode ser optado por um empresário individual-, permitiu a equiparação do trabalhador autônomo ao empresário individual, isto é, àquele que exerce a atividade de empresa de forma organizada. Em razão disso, a doutrina do Direito Empresarial, conforme demonstram autores como Mamede (2017), Cruz (2018) e Chagas (2014) passaram a rediscutir o próprio conceito de empresário, no que se refere a necessidade de exploração do fator de produção força de trabalho.

Da análise realizada, pode-se dizer que o Brasil, no bojo de seu texto constitucional, não parece indicar ter dado primazia aos diferentes caminhos apontados como alternativas ao trabalho assalariado, tanto que trata de forma equânime daquelas voltadas para um discurso tipicamente capitalista, como as que buscam o exercício do trabalho pautado em um modelo coletivo de organização. Entretanto, a falta de normas de teor operacional destinadas a atender peculiaridades da economia solidária, a princípio, demonstra que esta alternativa parece ser a que goza de menor proteção para ter seu pleno desenvolvimento.

No entanto, traçado o panorama normativo, observou-se que este não seria capaz de, por si só, servir de subsídio para conclusões quanto ao viés de precarização ou proteção das formas alternativas ao trabalho assalariado. Justamente, por isso, procurou-se analisa-las, também, do ponto de vista da política pública.

Antes, porém, notou-se que seria necessário compreender porque elas importam em um paradigma de prestação do trabalho distinto do assalariado. É claro que a abordagem jurídica já fornece diversas pistas sobre a diferenciação, mas a delimitação do paradigma individual e coletivo não depende apenas do teor legal, como do doutrinário, analisando-se aspectos como conceito, histórico, princípios, entre outros.

Acerca das formas cooperativas, delimitou-se que não se está a buscar analisar o cooperativismo empresarial, mas o movimento de cooperativa popular, na medida em que é nesta esfera que se faz a divulgação do modelo coletivo enquanto alternativa ao trabalho assalariado, como se vê, principalmente, em Singer (2002).

Ainda que se tenha optado por estudar o movimento cooperativo popular, é importante pontuar que este tem a mesma origem e pilares/princípios do

cooperativismo tradicional, como, por exemplo, a propriedade privada dos meios de produção, livre adesão, portas abertas, solidariedade, autogestão, na medida em que, ainda que estes possam receber nomes diversos, busca-se garantir os mesmos efeitos práticos na organização cooperativa. Aliás, este também é um dos motivos pelos quais se advoga a possibilidade de compartilhamento de normas legais entre o cooperativismo empresarial e a economia solidária.

No mais, voltando-se aos pilares do movimento cooperativo, é possível encontrar as características que são fundamentais para a construção do paradigma coletivo, sendo elas: apropriação coletiva dos meios de produção, autogestão e igualdade. Desse modo, vê-se que tais características não se confundem em nada com os requisitos para ser trabalhador assalariado, como onerosidade, pessoalidade, subordinação e não eventualidade.

De outro lado, o empreendedorismo não encontra um consenso quanto ao seu conceito, conforme ensina Filion (1999). Entre as correntes, duas delas predominam: os que o atrelam a uma corrente psicológica (David McClelland *apud* KRIEGER, 2017) e à inovação (Schumpeter, 1961). Para os defensores da primeira corrente, ser empreendedor exige possuir características ou desenvolvê-las, a fim de conseguir tanto aproveitar oportunidades, como bem gerir um empreendimento. Já para os que atrelam à inovação, ser empreendedor requer ter uma ideia, seja em relação a um novo produto/serviço, forma de produção, utilidade, melhoria, que possa ser transformada em valor lucrativo, o que permite a dinâmica do capital. Considerando-se ambas as correntes, observou-se que a adoção de uma ou outra importaria em limitações, de forma que se tratou do empreendedor não como uma característica ou vinculado à inovação, mas como uma ação, atitude. Desse modo, o empreendedor foi conceituado como aquele que é capaz de identificar oportunidades com fins econômicas e assumir o risco, para aproveitá-las.

Justamente por isso, parte-se do princípio de que o empreendedorismo não está atrelado ao empresário ou à abertura de empresas, tal qual apregoado pelo discurso neoliberal, mas pode ser exercido por cooperativas, pela economia solidária, por trabalhadores autônomos, entre outros. Contudo, o empreendedorismo advogado pelo neoliberalismo é o que ocorre dentro de um paradigma individual, o qual requer o seu exercício dentro de um contexto que envolva a propriedade privada, a livre iniciativa, a busca do lucro e a propriedade privada dos meios de produção.

Todavia, de certo modo, a apropriação do empreendedorismo pelo paradigma individual causa uma preocupação. Isso porque a falta de um conceito claro e tergiversações sobre a necessidade de inovar ou a presença das características comportamentais, parecem tirar, de fato, o foco sobre o que significa empreender.

Com isso, quer-se dizer que o neoliberalismo se apropria do identificar oportunidades e agir com a finalidade de obter um fim econômico, enclausurando-o em um contexto, de que somente pode ser empreendedor quem o faz dentro de um modo de organização pautado na propriedade privada, livre iniciativa e detenção dos meios de produção. Dessa forma, somente a pessoa ou sociedade que aja segundo tais pilares é que assim pode ser considerada na ótica neoliberal.

No entanto, uma contribuição deste trabalho é deixar claro uma possibilidade do conceito de empreendedorismo, ao se esclarecer que qualquer pessoa pode ser empreendedora, sendo possível empreender até mesmo da economia solidária. Aliás, entendendo-se a inovação como requisito, seja para ser empreendedor ou para se perpetuar no mercado, inclusive quanto a tal aspecto a economia solidária não lhe é refratária.

Talvez por isso, ao se procurar na literatura temas discutidos em empreendimentos solidários, observa-se que dos artigos publicados na base “SciELO”, três pontos merecem destaque: a gestão, com 18 artigos; o empreendedorismo, com 14; e o trabalho, com 14 (ALVES *et al*, 2016, p. 251). Isso parece demonstrar que, se por um lado a doutrina tem compreendido que a dimensão empreendedora é essencial para a economia solidária, a força de tais atores políticos não têm sido suficiente para se contrapor às forças econômicas, que se apoderaram do empreendedorismo e o encaixotaram em um modelo que ou é exercido de forma individual por empresários individuais - o que tem sido apontado como a grande saída-, ou de forma coletiva, por sociedades empresárias.

Compreendido o paradigma individual, passou-se a estudar quais são suas motivações, tendo se observado que há duas primordiais: a necessidade e a oportunidade. Entende-se que há empreendedorismo por necessidade quando a ação empreendedora decorre de dificuldades de acesso de emprego formal; enquanto a oportunidade tem como base a vontade de explorar um nicho econômico, ante o vislumbre da possibilidade de lucro.

Do estudo dos dados indiretos apurados, nota-se que o empreendedorismo, no mundo, tem como motivação principal a oportunidade. No entanto, no caso brasileiro, os índices são distantes de potências econômicas, sendo idênticos ao do continente africano, já que, aqui, de cada 1,5 pessoas que empreendem por oportunidade, 1 empreende pela necessidade (GEM, 2017).

Encerrada a discussão, passou-se a tratar de uma política pública voltada para cada um dos paradigmas, com a finalidade de responder a forma como têm sido conduzidas. Para fins desta dissertação, partiu-se do pressuposto de que as políticas públicas são um processo utilizados por Estados democráticos, com a finalidade de concretizar propostas, propósitos e programas, tal qual sustentando por autores como Secchi (2013) e Dye (*apud* RODRIGUES, 2011).

A escolha de tal conceituação decorre do fato de que ela permite a compreensão da política pública como algo dinâmico, passível de sofrer influxos e correções. Isso porque, ao se tê-la enquanto processo, permite-se a aplicação do método do ciclo de políticas públicas, dando-se a possibilidade de se observar a política desde a fase de seleção da questão relevante até a avaliação, relativa à mensuração dos efeitos produzidos. De fato, não se buscou analisar cada item do ciclo de políticas públicas, mas trazer aspectos quanto à formulação e à possibilidade de alcançar alguma efetividade, já que tais objetivos já dão elementos para que se responda ao problema proposto.

Em relação à política de fomento à criação de cooperativas de catadores de recicláveis, observou-se que foi instrumentalizada por um texto normativo que tem por objetivo principal a instituição da Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS), o que reforça o argumento de Schiochet (2009), de que a economia solidária é fomentada, principalmente, com um intuito assistencialista, dentro de uma política já consolidada.

Nota-se que houve uma distribuição de competências entre os entes federativos, a fim de concretizar a PNRS, inclusive no tocante à inclusão dos catadores de recicláveis por meio de cooperativas, cabendo à União criar normas gerais e fornecer meios aos municípios e estados; aos estados auxiliar os municípios; e aos municípios materializar o fomento às cooperativas e sua integração na coleta seletiva. No entanto, assim como as metas da política não têm recebido a devida primazia, o que exemplifica o fato de a União sequer ter aprovado o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, passados quase 09 anos da

promulgação da Lei nº 12.305/2010, ter investido menos de 10% do necessário para o atingimento de metas previstas na PNRS; ou por grande parte dos Municípios não possuir plano de gestão integrada ou ter programa de coleta seletiva; as metas relativas à inclusão do catador também não o tem, tal qual constado no relatório divulgado pela Controladoria Geral da União (BRASIL; CGU, 2018).

É claro que a PNRS também traz aspectos positivos para o fomento das cooperativas, sendo que, em muitos municípios, suas regras têm sido aplicadas, para se permitir a contratação com dispensa de licitação; incentivar e estimular a capacitação dos cooperados; buscar melhorias nas condições de trabalho do catador que, em muitos locais, era realizado em lixões, em situação insalubre e desumana. Contudo, até mesmo nestes, verifica-se que muitos dos empreendimentos estão dependentes do Estado, sem possibilidade de existência por si mesmos.

Mesmo diante desse cenário, a academia parece confiar no poder de transformação deste modelo, principalmente porque imbui os cooperativados de uma consciência solidária; enaltece o fato de serem proprietários dos meios de produção; terem autonomia para conduzirem o negócio; e igualdade, inclusive quanto aos *outsiders*. Contudo, se tal realidade é verdade, parece-se esquecer que a economia solidária é destinada a grupos marginalizados, os quais, em sua maioria, deixariam toda essa forma organizacional de fazer diferente, diante de uma oferta de trabalho assalariado - é importante notar que esta realidade não é exclusiva da economia solidária, na medida em que a maioria dos MEIs, inclusive, ME brasileiros, não hesitaria diante da mesma oferta.

Tal colocação pode soar descabida, mas na realidade ela demonstra que muito embora o discurso envolto por trás da economia solidária seja de confrontação ou da possibilidade de nova organização dentro do capitalismo, ela também tem servido aos interesses neoliberais, ao ser mais uma forma precarizante de trabalho, que envolve o cooperativado em um cenário de luta, mas enfraquecendo a pauta trabalhista.

Aqui, cabe ressaltar que não se pode falar da economia solidária como aliada do neoliberalismo em si, porque, de fato, não o é. Todavia, da forma como conduzida e focalizada nos grupos marginalizados, que não têm possibilidade de confrontar o capital e proporem um novo modelo organizacional; que possuem pouco apoio governamental, ante a falta de um marco jurídico e a ínfima quantidade

de recurso destinada; que se distanciam da visão de empreendedorismo, na acepção dada por esta dissertação, serve apenas como modo de amenizar a pobreza ou, sem meras palavras, para fins assistenciais.

Por outro lado, a política de empreendedorismo, por meio do Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, LC nº 123/2006, busca tanto criar uma regulação geral para os empreendimentos de micro e pequeno porte, como atender comandos constitucionais no tocante ao estabelecimento de tratamento tributário diferenciado para estes. Logo, o diploma prevê normas para abertura e fechamento, manutenção, escrituração e tributação simplificadas.

Embora existam críticas pontuais à LC nº 123/2006, no sentido de que ainda é muito burocrática, de difícil compreensão quanto às suas regras tributárias, que mantém uma carga tributária alta ou que não está materializada a ponto de permitir a facilidade de obtenção ao crédito para os MPE, o certo é que a política é bem estruturada e goza de uma organização tanto no âmbito federal, como dos estados e municípios, havendo, ainda, reforço por parte de entes privados, como o Sebrae e, inclusive, bancos comerciais.

É justamente por isso, que se pode dizer que há um maior esmero Estatal na tratativa da política do empreendedorismo, enquanto alternativa ao trabalho assalariado, já que seu amparo legislativo e organização demonstram que há uma maior preocupação com tal pauta, se comparada à economia solidária.

Entre as razões para tanto está a força econômica do capitalismo, como o apelo do neoliberalismo que alega que, diante da falta de vagas de emprego, as pessoas devem procurar “vencer sozinhas”, “serem donas do seu próprio negócio”, “senhoras do seu destino e sucesso”, de forma a existir um glamour no trabalho individual excessivo, como se a conjugação de características pessoais e trabalho árduo fossem suficientes para garantir o sucesso de um empreendimento.

Prova disso, é que nos cursos realizados (Sebrae, Bom Negócio Gestão Vale do Pinhão) e no material disponibilizado por outras instituições, resta patente que o sucesso do negócio depende, primeiramente, de quem quer empreender, do quão habilidoso se é, do quanto de características se consegue desenvolver, do quão resiliente se é, do quão perspicaz se é, enfim, há uma clara transferência da responsabilidade do “sucesso” para a pessoa, diminuindo-se a responsabilidade do Estado, de crises econômicas, políticas ou, mesmo, não oferecimento de uma

política de crédito adequada. Nesse ponto, este trabalho confirma o caráter vil atrelado a tal concepção.

Acerca da efetividade do empreendedorismo, nota-se por meio de dados secundários que, muito embora se apregoe que ele é o um motor para dinâmica do capitalismo, a prática demonstra que os empreendedores são, em sua maioria, meros trabalhadores autônomos ou pequenos empresários, sem possibilidade de participar da acumulação do capital.

Primeiro, porque os dados revelam que a maior parte dos empreendedores brasileiros são de micro e pequeno porte, sendo que entre estes, cerca de 60% (quase 8 milhões dentro de um universo de quase 13 milhões de MPE) são formados por MEI, isto é, trabalhadores autônomos exercendo profissões como manicure, cabeleireiro, pintor, artesanato.

Segundo, porque apenas 1% dos estabelecimentos iniciais e 3,2% dos já estabelecidos conseguem auferir mais de R\$ 5 mil por mês, sendo que mais da metade – 52% dos iniciais e 50,5% dos estabelecidos- deles tem um faturamento anual de até R\$ 12 mil por ano (GEM BRASIL, 2017). Com isso, já fica claro o caráter de subsistência destes empreendimentos.

Terceiro, em razão do número de MEIs e do faturamento alcançado pelos empreendimentos brasileiros, resta claro que eles funcionam como uma política de auto-ocupação, na medida em que dentre 50 milhões de empreendedores estabelecidos, 31 milhões trabalham individualmente, o que significa que 63,3% dos empreendimentos brasileiros não criam postos de trabalho (GEM BRASIL, 2017).

Quarto, porque os empreendimentos voltados à tecnologia e ao alto risco, as *startups*, são apenas milhares entre milhões, considerando que há estimativas de existirem entre 6 a 15 mil delas em todo o país. Não o bastante, a mortalidade destes empreendimentos costuma ser alta, já que apenas uma a cada 4 conseguem sobreviver aos primeiros 05 anos, sendo que apenas 10% conseguem chegar ao patamar de *scaleups* (STARTSE, 2017).

Com isso, muito embora exista alocação de maiores esforços para o fomento do empreendedorismo, inclusive com facilitação tributária e previdenciária, é certo que tal política não tem como foco principal o crescimento econômico ou geração de emprego e renda, mas a auto-ocupação, o que tem o lado positivo de garantir a subsistência para aqueles que compõem o exército de reserva capitalista.

Diante disso, tanto a política de economia solidária, como a voltada ao empreendedorismo são marcadas por um caráter precarizante, embora os discursos que a envolvam pareçam sedutores, seja quanto à possibilidade de um estabelecimento tido em modo de propriedade coletiva e gerido com igualdade e autogestão; seja pela possibilidade de a pessoa se entender enquanto “chefe de si mesma” e vencedora por si mesma.

Ainda que se faça tais afirmações no tocante ao discurso do empreendedorismo, é importante que se note que entre os inúmeros livros de administração lidos e, inclusive, cursos realizados, percebeu-se que cada vez mais se fala em associativismo, redes de contato, centrais de negócio, empreendedorismo social, o que induz a reflexão de que, se por um lado o neoliberalismo tem em si arraigado um discurso de “vença sozinho”, cada vez mais a prática tem demonstrado a falácia contida nesta proposição. Inclusive, entre os pontos estudados, destaca-se o caso do Vale do Silício, na medida em que, muito embora constituído, principalmente, de *startups*, sua estrutura é voltada para a cooperação, seja por meio de informações, seja por meio de investidores anjos, seja por meio do compartilhar de ideias, já que tem por pilar que uma ideia boa pode ser, sempre, melhorada e, portanto, deve sempre ser difundida.

Tal aspecto leva a outra reflexão, o de que fundamentos do paradigma coletivo estariam sendo apropriados pelo paradigma individual, por permitirem o alcançar melhores lucros e desenvolvimento do negócio. Diante disso, a dúvida que se põe é: poderia a economia solidária, enquanto paradigma coletivo, ser difundida enquanto modelo organizacional para além de grupos marginalizados? Sobreviveria ao capitalismo um modelo pautado na autogestão, democracia, solidariedade e igualdade? Ou o resultado seria o mesmo percebido com as cooperativas empresariais, que sofreram a desnaturação da sua finalidade?

Acerca de tais perguntas, não se tem uma resposta, mas não há como se depositar todas as “fichas” no empreendedorismo capitalista, de modo que dar oportunidade para o surgimento de novos negócios pautados em um modelo coletivo e solidário é abrir novas possibilidades.

Desse modo, esta pesquisa contribui não apenas ao responder o problema proposto, ao explorar, descrever e discutir o texto normativo e as políticas públicas voltadas ao empreendedorismo (acepção capitalista), às cooperativas e à economia

solidária, como permite a reflexão sobre diversas nuances envoltas não apenas na construção do cenário atual, como questionamentos sobre a realidade confrontada.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Startups crescem no Brasil e consolidam nova geração de empreendedores. Publicado em 14/07/2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-07/startups-crescem-no-brasil-e-consolidam-nova-geracao-de-empreendedores>. Acesso em 03 de fevereiro de 2019.

AGÊNCIA CURITIBA. BOM NEGÓCIO VALE DO PINHÃO. Empreendendo com sucesso, 2018. Disponível em: <http://www.bomnegocio.curitiba.br/materiais/rota1/empreendendo-com-sucesso.pdf>. Acesso em 30 de dezembro de 2018.

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, Vol.3 – n.2 – julho/dezembro – 2015, p. 12-42. Disponível em: file:///C:/Users/domin/Downloads/67-119-1-SM%20(1).pdf. Acesso em 02 de janeiro de 2018.

ALIANÇA COOPERATIVA INTERNACIONAL (a). **Cooperative identity, principles and values**. Disponível em: https://www.ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-identity-values-principles?_ga=2.162677372.1325663153.1535976482-1782940698.1535750330. Acesso em 18 de agosto de 2018.

_____. (b). Identidad cooperativa: nuestros principios y valores. Disponível em: <https://www.ica.coop/es/cooperativas/identidad-alianza-cooperativa-internacional>. Acesso em 18 de agosto de 2018.

ALLEMAND, Renato Neves. **Apostila sobre teoria comportamental empreendedora**. 2007. Disponível em: <http://www2.pelotas.ifsul.edu.br/ralleman/Apostila%20sobre%20Teoria%20Comportamental%20Empreendedora/Apostila%20sobre%20Teoria%20Comportamental%20Empreendedora.pdf>. Acesso em 04 de novembro de 2018.

ALVES, Juliano Nunes *et al.* A Economia Solidária no Centro das Discussões: um trabalho bibliométrico de estudos brasileiros. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, nº 2, Paper 1, Rio de Janeiro, abr./jun. 2016. 243-257 DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120257>. Acesso 20 de dezembro de 2018.

ANDRADE, Diego César Terra *et al.* EMPREENDEDORISMO E ECONOMIA SOLIDÁRIA: UM ENSAIO DE SUAS CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS. **Racef Revista de Administração, Contabilidade, Economia da Fundace**, v. 7, n.1 Ed. Especial (2016), p. 175-186. Disponível em: https://www.fundace.org.br/revistaracef/index.php/racef/article/view/185/pdf_16. Acesso em 20 de dezembro de 2018.

ANJOS DO BRASIL. O que é um investidor anjo, 2018. Disponível em: <http://www.anjosdobrasil.net/o-que-e-um-investidor-anjo.html>. Acesso em 03 de fevereiro de 2019.

ARCANJO, Maria Antonia Silva de; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária: avanços e retrocessos**, 2017. Disponível em: http://www.academia.edu/32257856/A_CRIA%C3%87%C3%83O_DA_SECRETARIA_NACIONAL_DE_ECONOMIA_SOLID%C3%81RIA_AVAN%C3%87OS_E_RETR OCESSOS>. Acesso em 01 novembro de 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS (ABRELPE). Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, 2017, Disponível em: https://belasites.com.br/clientes/abrelpe/site/wp-content/uploads/2018/09/SITE_grappa_panoramaAbrelpe_ago_v4.pdf. Acesso em 03 de dezembro de 2018.

AZAMBUJA, Lucas Rodrigues. Os valores da economia solidária. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 11, nº 21, jan./jun. 2009, p. 282-317.

BAGGIO, Adelar Francisco; BAGGIO, Daniel Knebel. Empreendedorismo: Conceitos e Definições. **Rev. de Empreendedorismo, Inovação e Tecnologia**, 1(1): p. 25-38, 2014. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistas/article/viewFile/612/522>. Acesso em 19 de setembro de 2019.

BALL, Sthephen.J.; BOWE, Richard. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (Bacen). **O que é cooperativa de crédito?** 2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/cooperativacredito>. Acesso em 12 de setembro de 2018.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estud. av.**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 51-60, abril de 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100051&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 dezembro de 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890006>.

BARBOSA, Rosangela Nair de Carvalho. **A economia solidária como política pública**: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil. São Paulo: Cortez, 2007.

BARROS, Francisco Sávio de Oliveira; AGUIAR, Rilna de Fátima Fonseca; ACÁCIO, Gerlania dos Santos. O empreendedorismo como estratégia de gestão: casos de sucesso no setor turístico cearense. In: XXVI ENEGEP - Fortaleza, CE, Brasil, 9 a 11 de outubro de 2006, p. 1-9. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2006_tr530359_7450.pdf. Acesso em 15 de outubro de 2018.

BARROSO, Luís Roberto. A Ordem Econômica Constitucional e os Limites à Atuação Estatal no controle de preços. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, out/dez 2001, p. 187-212.

BATISTA, Vanessa Oliveira. Os princípios constitucionais e a microempresa na ordem econômica brasileira. **Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC**, 2007, 2 semestre, p. 317- 326.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: Editora UNB, 1999.

BORBA, Everton José Helfer (a). Direito Cooperativo. Aula 01. Curso Saber Direito. Nota de aula p. 1-20. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HqqcifpJm0E>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

_____. (b) Direito Cooperativo. Aula 05. Curso Saber Direito. Nota de aula p. 1-17. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=n_-EsaXw_Yg. Acesso em 03 de agosto de 2018.

BRACALEON, Brígida Batista *et al.* **Políticas Públicas conceitos básicos**, 2015. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/303682/mod_resource/content/1/MaterialDidatico_EAD%2017%2004%202015.pdf. Acesso em 30 de dezembro de 2018.

BRASIL, Ângela de Souza; GUSMÃO, Nádia Ap. Pereira. **Sociedade Cooperativa: aspectos jurídicos e sua evolução**, 2011. Disponível em: revistaconexao.aems.edu.br/wp-content/plugins/download.../download.php?id=1355. Acesso em 21 de julho de 2018.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada e promulgada pelo Congresso Nacional Constituinte, em 24/02/1891. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>. Acesso em 05 de junho de 2018.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 05 de junho de 2018.

_____. Constituição da República os Estados Unidos do Brasil, decretada pelo Presidente da República em 10.11.1937. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pl.html>. Acesso em 05 de junho de 2018.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, decretada pela Assembleia Constituinte. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 05 de junho de 2018.

_____. Constituição do Brasil de 1967, decretada e promulgada pelo Congresso Nacional. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 05 de junho de 2018.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, 2018.

_____. Decreto nº 7.404. Regulamenta a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm. Acesso em 05 de junho de 2018.

_____. Decreto nº 7.405, de 23 de setembro de 2010. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências. Art. 6º, §2º. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7405.htm. Acesso em 05 de junho de 2018.

_____. Decreto-Lei nº 5452 de 01 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm. Acesso em 15 de julho de 2018.

_____. Enunciado nº 4, CJP/STF da I Jornada de Direito Comercial. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/4>. Acesso 15 de julho de 2018.

_____. Enunciado nº 05 da I Jornada de Direito Comercial da CJP, 2012. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/5>. Acesso em 15 de julho de 2018.

_____. Enunciado 194, CJP/STF da III Jornada de Direito Civil (2003). Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/374>. Acesso em 15 de julho de 2018.

_____. Enunciado nº 470, CJP/STF da V Jornada de Direito Civil, 2012. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/456>. Acesso em 15 de julho de 2018.

_____. Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm. Acesso em 30 de dezembro de 2018.

_____. Lei nº 5764, de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5764.htm. Acesso em 05 de junho de 2018.

_____. Lei nº 6.019, de 03 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6019.htm. Acesso em 15 de julho de 2018.

_____. Lei nº 8.171 de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8171.htm. Acesso em 17 de julho de 2018.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm. Acesso em 17 de julho de 2018.

_____. Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em 05 de setembro de 2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Relatório de Avaliação por área de gestão nº 9- Resíduos Sólidos. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9805.pdf>. Acesso em 17 de dezembro de 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional De Resíduos Sólidos**. Versão preliminar. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/253/publicacao/253_publicacao02022012041757.pdf. Acesso em 05 de setembro de 2018.

_____. Ministério Do Trabalho E Emprego. **Classificação Brasileira de Ocupações 2000**. Nomeia e descreve as ocupações do mercado de trabalho CB094. Disponível em: <http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTitulo.jsf>. Acesso em 05 de setembro de 2018.

_____. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 519/2015. Dispõe sobre sociedades cooperativas, revoga a Lei nº 5764/1971. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=953932>. Acesso em 15 de julho de 2018.

_____. Projeto de Lei Senado nº 153/2017. Dispõe sobre as sociedades cooperativas. Rejeitado por Comissão em decisão terminativa (09/02/2015). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/80378>. Acesso em 15 de julho de 2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? In: XVIII Encontro Nacional de Economia da Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec), Brasília em 04 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-AcriseAmericaLatina.pdf>. Acesso em 18 de agosto de 2018.

BULGARELLI, Waldirio. **As sociedades cooperativas e a sua disciplina jurídica**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, 388 p.

_____. **Elaboração do Direito Cooperativo**. São Paulo: Atlas, 1967.

CAMPINHO, Sérgio. **Direito de Empresa**. 15 Ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CARDOSO, Univaldo Coelho; CARNEIRO, Vânia Lúcia Nogueira; RODRIGUES, Édna Rabêlo Quirino Rodrigues. **Cooperativa**: série empreendimentos – Brasília : Sebrae, 2014, 62 p. Disponível: [http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/65f0176ca446f4668643bc4e4c5d6add/\\$File/5193.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/65f0176ca446f4668643bc4e4c5d6add/$File/5193.pdf). Acesso em 03 de agosto de 2018.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. **Economia Solidária e Informalidade**. Pontos de Aproximação, Propriedade Conceitual e “Novos” Desafios para a Política Pública. In: XI Congresso da FIEALC. Osaka, 2003.

_____; PAULISTA, Adriane. Economia solidária: utopia transformadora ou política pública de controle social? In: GEDIEL, José Antônio Peres (org.). **Estudos de direito cooperativo e cidadania**. Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR, n. 2, 2008. Disponível em: http://www.academia.edu/7749254/Economia_Solid%C3%A1ria_utopia_transformadora_ou_pol%C3%ADtica_de_controle_social. Acesso 01 novembro 2018.

_____. DOMINGUES, Ana Carolina Silva. Poderá a solidariedade ameaçar o empreendedorismo? In: XX Encontro do Observatório das Metrópoles, RJ, 2018 (no prelo).

CARVALHO, Tiago Trindade. Dinâmica e evolução da economia solidária no Brasil: a inclusão social pelo trabalho. In: KON, Anita; BORELLI, Elizabeth (org). **Desenvolvimento econômico no Brasil: Desafios e perspectivas**. 1 ed. Appris, 2016.

CAVALCANTI, Marly; FARAH, Osvaldo Elias; MARCONDES, Luciana Passos. **Empreendedorismo**: estratégias de sobrevivência para pequenas empresas. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CHAGAS, Edilson Enedino das. **Direito Empresarial Esquematizado**. Saraiva, 2014, 1096 p.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração**: Teoria, processo e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CHRISTOFFOLI, Gustavo Trento. **O cooperativismo enquanto ideologia:** elementos para uma crítica à forma jurídica do trabalho coletivo. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2018, 117 p.

COELHO, Diego Bonaldo; GODOY, Arilda Schmidt. Entre latas, papelões e outros recicláveis. In: ANTONELLO, Claudia Simone; GODOY, Arilda Schmidt (Org). **Aprendizagem Organizacional no Brasil**. Porto Alegre: Bookman, 2011, p. 489-516.

COELHO, Fábio Ulhôa. **Manual de Direito Comercial: Direito da Empresa**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

COLMÁN, Evaristo; POLA, Karina Dala. **Trabalho em Marx e Serviço Social**. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/ssrevista/pdf/2009/2009_2/Artigo%20evaristo.pdf. Acesso em 10/07/2018.

COSTA, Achyles Barcelos da. TEORIA ECONÔMICA E POLÍTICA DE INOVAÇÃO. **Revista de Economia Contemporânea**, 2016, nº 20(2), p. 281-307.

COUTO, Eduardo Andrade. **Princípios cooperativistas na prática:** análise da gestão social da COOPVALI/BA. Eduardo Andrade Couto. Vila Velha: Opção Editora, 2014. 160 p.

CRUZ, André Santa. **Direito Empresarial**. 8ª ed, rev. amp. atual. São Paulo: Método, 2018.

DAMIÃO, Danielle Riegermann Ramos; SANTOS, David Lopes; OLIVEIRA, Lourival José de Oliveira. A ideologia do empreendedorismo no Brasil sob a perspectiva econômica e jurídica. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**. UNIOESTE/MCR- v. 13, nº25, 2º sem, 2013, p. 191 a 207. ISSN 1679-34Ax.

DARDENGO, André Moulin. A política pública (social) de fomento à Economia Solidária brasileira em debate. In: Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos – Buenos Aires – Argentina. Disponível em: <http://www.madres.org/documentos/doc20130123163741.pdf>. Acesso em 03 de julho de 2018.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 16. ed. rev. e ampl. São Paulo: LTr, 2017.

DIAS, Graziany Penna. Empreendedorismo: uma “nova” noção para a (com) formação humana nos interesses do capital. In: VI Seminário da REDESTRADO – Regulação Educacional e Trabalho Decente, 06 e 07 de novembro de 2006, UERJ, Rio de Janeiro, p. 1-14. Disponível em: <http://docplayer.com.br/9099945-Empreendedorismo-uma-nova-nocao-para-a-com-formacao-humana-nos-interesses-do-capital.html>. Acesso em 14 de dezembro de 2018.

DOLABELA, Fernando. **Oficina do empreendedor**. Rio de Janeiro: Sextante, 2008.

DOMINGUES, Ana Carolina Silva. **PROGRAMA ECOCIDADÃO: Meio Ambiente e Inclusão Social**. Efetividade quanto à inclusão social e meio ambiente de trabalho dos catadores à luz da Lei nº 12.305/2010. Alemanha: Novas Edições Acadêmicas, 2015.

DORNELAS, José Carlos Assis. **Empreendedorismo na prática: mitos e verdades do empreendedor de sucesso**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

DOURADO, Ivan Penteado. **Economia Solidária e Antropologia Econômica: Etnografias da solidariedade brasileira**. Porto Alegre: Editora Fi, 2016.

DRUCKER, Peter. **Inovação e espírito empreendedor - prática e princípios**. São Paulo, Pioneira, 1986. 378 p.

DATASEBRAE. Estudo Especial. Os Impactos do Simples Nacional, 14 setembro de 2017. Disponível em: [http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/37c9149d4523a683d0dca8090799fb78/\\$File/7760.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/37c9149d4523a683d0dca8090799fb78/$File/7760.pdf). Acesso em 15 de novembro de 2018.

DUARTE, João Paulo Gaia. [A inconstitucionalidade da exigência da apresentação de certificado de pré-registro das cooperativas na OCB como condição para o registro de seus atos constitutivos nas juntas comerciais](#). **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, [ano 19, n. 4183, 14 dez. 2014](#). Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/31058>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

DUTRA, Ivan de Souza. PREVIDELLI, José J. Perfil do empreendedor versus mortalidade de empresas Estudo de caso do perfil do micro e pequeno empreendedor. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2003-ece-1813.pdf>. Acesso em 10 de outubro de 2018.

ESTAYNO, Sabina. **Políticas Públicas y Empresas Recuperadas por los Trabajadores en Brasil**. In: XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, jul/2015, p. 1-19.

ESTEVES, Alex Gomes. Economia solidária e empreendedorismo social: perspectivas de inclusão social pelo trabalho. **O Social em Questão** - Ano XIV - nº 25/26 - 2011, p. 237-260. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/12_OSQ_25_26_Esteves.pdf. Acesso em 04 de dezembro de 2018.

EXAME. Os segredos do Vale do Silício para um negócio de sucesso. Por que os novos negócios dão certo no Vale do Silício? Parte da Resposta está na cooperação e em não ter medo de errar. Publicado em 09/03/2016. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/pme/os-segredos-do-vale-do-silicio-para-um-negocio-de-sucesso/>. Acesso em 04 de dezembro de 2018.

FARACO, Eduardo. **NECESSIDADE DO EMPREENDEDOR VERSUS REALIDADE DO EMPREENDEDORISMO.** *online* Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/gt1-necessidade-do-empendedor.pdf>. Acesso em 19 de setembro de 2018.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Manual de Direito Comercial.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FILHO, Marçal Justen. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

FILION. Louis Jacques. Empreendedorismo: empreendedores e proprietários-gerentes de pequenos negócios, São Paulo, **Revista de Administração**, v.34, no.2. p 05-28, abril-julho, 1999

FILGUEIRAS, Cristina. ANDRADE, Luciana, Capacidades institucionais de governos municipais e governança metropolitana. In: CASTRO, Erika; WOJCIECHOWSKI, Maciej (org). **Inclusão, colaboração e governança urbana:** perspectivas brasileiras. Vancouver: The University of British Columbia, Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: PUC Minas, 2010. Disponível em: <https://docplayer.com.br/3546509-Inclusao-colaboracao-e-governanca-urbana.html>. Acesso em 30 de dezembro de 2018.

FIUZA, César. **Direito Civil:** curso completo, 18 ed, rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1373 p.

FOMENTO PARANÁ. **Banco do Empreendedor.** Microcrédito Fácil. Disponível em: <http://www.fomento.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=237>. Acesso em 03 de fevereiro de 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (FBES). O Fórum Brasileiro de Economia Solidária, 02/05/2015. Disponível em: <http://fbes.org.br/2005/05/02/sobre-o-fbes/>. Acesso em 03 de dezembro de 2018.

FRANTZ, Walter. **Associativismo, Cooperativismo e Economia solidária.** Ijuí, RS: Unijuí, 2012.

GAIGER, Luiz Inácio. A economia solidária e a revitalização do paradigma cooperativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, p. 212-259, 2013. Disponível em: <<http://www.socioeco.org>>. Acesso em 01 de novembro de 2018.

GAIGER, Luís Inácio. A economia solidária e o projeto de outra mundialização. DADOS – **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, IUPERJ, p. 799-834, 2004.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Manual de Direito do Trabalho.** São Paulo: Método, 2009.

GERMER, Claus. A Economia Solidária: uma crítica marxista. In: GEDIEL, José Antônio Peres (org). **Estudos de direito cooperativo e cidadania** / Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR, n. 1 (2007), 244 p., p. 51-74.

GEM - GLOBAL Entrepreneurship Monitor (GEM). **Global Report 2017/2018**, 2018. Disponível em: <https://www.gemconsortium.org/report/50012>. Acesso em 19 de setembro de 2018.

_____. **Empreendedorismo no Brasil- 2016**. GRECO, Simara Maria de Souza Silveira (coord) *et. al*, Curitiba: IBQP, 2017. Disponível em: <http://ibqp.org.br/wp-content/uploads/2017/07/AF-GEM-Nacional-BAIXA.pdf>. Acesso em 19 de setembro de 2018.

_____. **Empreendedorismo no Brasil: Relatório Executivo de 2017**. Disponível em: http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Relat%C3%B3rio%20Executivo%20BRASIL_web.pdf. Acesso em 19 de setembro de 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil esquematizado**, v 1, 2 ed. São Paulo: Saraiva: 2012.

GONÇALVES, Eloísa Dias. **A REGULAMENTAÇÃO DAS COOPERATIVAS DE TRABALHO**: entre a construção da economia solidária e a precarização do trabalho. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, 128 p.

GOUVEIA, Karla Reis. MELO, Márcia Maria de Oliveira. O contexto do PROEJA nas Políticas Educacionais. In: ARRUDA, Ana Lúcia Borda de; GOUVEIA, Karla Reis. **Pesquisas em Políticas e Práticas Educativas**: questões e desafios. Recife: Universitária UFPR, 2012, 282 p.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 4ª Ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Elementos de Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981

IASKIO, Emerson Leonardo Schmidt. O que é economia solidária: In: BERGONSI; Sandra Suely Soares; LACERDA, Gustavo Buscaia (org). **Cooperativismo, Economia Solidária e Inclusão Social**: Métodos de Abordagens. Curitiba: PROEC, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE (IBQP). **Análise dos resultados do GEM 2017 por gênero**, março 2018. Disponível em: <https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2018/08/GEM-An%C3%A1lise-por-genero-2017.pdf>. Acesso em 20 de dezembro de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) a. **Brasil em síntese**, 2016. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/contas-nacionais/pib-valores-correntes.html>. Acesso em 20 de dezembro de 2016.

_____. **Demografia de Empresas**, Séries históricas, 2016. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/industria/9068-demografia-das-empresas.html?=&t=series-historicas>. Acesso em 20 de dezembro de 2018.

_____. _____. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**, 2008. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000105.pdf>. Acesso em 03 de dezembro de 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Relatório de Pesquisa: Pesquisa sobre Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para Gestão dos Resíduos Sólidos**. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur). Brasília, 2010.

_____. **Situação Social dos Catadores e Catadoras de Material Reciclável e Reutilizável**. Brasília, 76 p., 2013.

JÚNIOR, Antônio Barbosa Lemes; PISA, Beatriz Jackiu. **Administrando micro e pequenas empresas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

JÚNIOR, José Barros Correia; FILHO, Vagner Paes Cavalcanti. Recuperação Judicial de Cooperativas: Interpretação da Lei 11.101/05 conforme a Constituição Federal. **Direito&Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 9, n 1, p. 252-265, jan/jul 2018.

JUNTA COMERCIAL DO PARANÁ. **Orientações para formação do Nome Empresarial**, 2018. Disponível em: <http://www.juntacomercial.pr.gov.br/pagina-221.html>. Acesso em 15 de julho de 2018.

KRUGER, Cristiane; PINHEIRO, Juliano Peranson; MINELLO, Italo Fernando. As características comportamentais empreendedoras de David McClelland, **Revista Caribeña de Ciencias Sociales**, janeiro de 2017.

KRUPPA, Sonia Maria Portella; GONÇALVES, Alicia Ferreira. MACDONALD, José Brendan. **Regime Jurídico da Cooperativas Populares e Empreendimentos em Economia Solidária**. série Pensando o Direito. V. 46. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

LANGARO, Maurício Nedeff; RODRIGUES, Hugo Thamir. O simples Nacional como política pública tributária indutora do Desenvolvimento e Inclusão Social do Município no Brasil. In: XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2014. Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/11829/1519>. Acesso em 15 de dezembro de 2018.

LAVILLE, Jean-Louis. Fato associativo e Economia Solidária, **Análise & Dados**, Salvador, v.12 n.1 p. 25- 34, 2002.

LECHAT, Noëlle Marie Paule. Economia social, economia solidária e terceiro setor: do que se trata? **Civitas Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, Brasil, v.2, nº 1, p. 123-140, 2002. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/91>

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 16 ed, rev., atual. e ampl. São: Saraiva: 2012, 1.312 p.

LEOPOLDINO, Cândida Joelma. **A Dupla Qualidade dos Cooperados: sócios e clientes nas sociedades cooperativas**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008, 151 p.

_____. **A retomada do axioma da cooperação como paradigma possível nas práxis (experimental) contemporânea**. Tese (Doutorado), Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2016, 236 p.

_____. Elementos Conceituais e Históricos do Cooperativismo. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista** - UNIOESTE/MCR - v. 11 - n. 20 - 1º sem. 2011 - p. 141 a 156. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/viewFile/7618/5625>. Acesso em 02 de fevereiro de 2019.

_____. **A retomada do axioma da cooperação como paradigma possível: nas práxis (experimental) contemporânea**; Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito.

LISNIEWSKI, Simone Aparecida. **Análise da ambiguidade discursiva em uma cooperativa popular na economia solidária** – Brasil, 2000/2010. Tese – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, 2010, 554f.

_____. O Projeto da Economia Solidária e a Formação Da Identidade de Grupo de uma Cooperativa Popular. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 43, n.0, 2005. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/7054/5030>. Acesso em 03 de fevereiro de 2019.

LONGENECKER, Justin G. W. *et al.* **Administração de Pequenas Empresas**. São Paulo: Thonson Learnig, 2007.

LOPES, Alice Casimiro; MACEDO, Elizabeth. **Teorias de Currículo**. São Paulo: Cortez, 2011, apoio Faperj. Curitiba, 2016, 234 p.

LOPES, Rose Mary Almeida *et al.* **Ensino de empreendedorismo no Brasil: panorama, tendências e melhores práticas**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

MACEDO, Alex dos Santos *et al.* O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. Cad. **EBAPE.BR**, v. 14, Edição Especial, Rio de Janeiro, jul. 2016, p. 593-618.

MAMEDE, Gladston. **Manual de Direito Empresarial**. 12 Ed. Rev atual. São Paulo: Atlas, 2018.

MANCE, Euclides André. **Economia Solidária: um novo paradigma?** In: Seminário Redes de Colaboração Solidária. Construindo uma nova Sociedade. Curitiba, 2000. Disponível em: <http://www.solidarius.com.br/mance/biblioteca/economia2.htm>

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MARQUES, José Roberto. **A teoria de Maslow na Motivação Profissional**. Disponível em: <https://www.ibccoaching.com.br/portal/coaching-e-psicologia/piramide-maslow-motivacao-profissional/>. Acesso em 14 de dezembro de 2018.

MARTENS, C. D. P., FREITAS, H. Influência do ensino de empreendedorismo nas intenções de direcionamento profissional dos estudantes. **Estudo & Debate**, Lajeado, v. 15, p. 71-95, 2008. Disponível em: <https://docplayer.com.br/7484569-Referencia-para-citacao.html>. Acesso em 04 de novembro de 2018.

MARTINS. Elei Chavier; SGUAREZI, Sandro Benedito; LUCONI JUNIOR, Wilson. Processos grupais e autogestão: uma análise acerca dos empreendimentos associativistas na Gleba Triângulo em Tangará da Serra – MT. In: Zart, Luiz Laudemir et al. (orgs.) **Educação e socioeconomia solidária** – processos organizacionais socioeconômicos na economia solidária. Cáceres, MT: Unemat, 2009.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Livro I: O processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle, v. 1. São Paulo: Boitempo, 2013.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Administração para empreendedores: fundamentos da criação e da gestão de novos negócios**. 2ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011.

MEDEIROS, Flávio Tenório Cavalcanti de. A evolução do conceito da subordinação jurídica no âmbito das relações de trabalho. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 08 ago. 2016. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.56505&seo=1>. Acesso em: 02 fev. 2019.

MELLO, Lawrence Estivalet de. **Autonomia Precária e Utopias Subordinadas: o direito achado e perdido no trabalho cooperativo**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, 247 p.

MELLO, Maria Consuelo. **Como agir de maneira empreendedora?** Maria Consuelo Mello; Adrienne Marques Brito Rocha (colaboradora). – Brasília: Sebrae, 2018.

MENEZES, Maria Thereza C.G. de. **Economia Solidária**: elementos para uma crítica marxista. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005. Tese de Doutorado.

MOREIRA, Vilma; VIDAL, Barbosa Francisco Antonio; FARIAS, Iracema Quintino. **Empreendedorismo Social e Economia Solidária**: Um Estudo de Caso da Rede de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável da Comunidade do Grande Bom. Disponível em: http://cac-php.unioeste.br/projetos/casulo/docs/emp_soc_ec_sol.pdf. Acesso em 16 de dezembro de 2018.

NAMORADO, Rui. **Os princípios cooperativos**. Coimbra: Fora do Livro, 1995.

NATSUME, Alvaro Jim. **Empreendedorismo**: Oportunidade ou necessidade? A crescente importância do empreendedorismo na sociedade moderna. Monografia – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2004, 95 p.

NETO, Sigismundo Bialoskorski. **Aspectos Econômicos das Cooperativas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

OIT, **Recomendação nº 193 sobre a promoção das cooperativas**. 2002. Disponível em: <http://www.unisolbrasil.org.br/site2011wp/wp-content/uploads/2011/11/recomendacao-site.pdf>. Acesso 03 de agosto de 2018.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Schumpeter: a destruição criativa e a economia em movimento. **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada** – Vol. 10 Nº 16 Jan-Jun 2014, p. 98-122.

ONU, 17 OBJETIVOS PARA TRANSFORMAR NOSSO MUNDO, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

_____. Resolução nº 64/136 sobre “las Cooperativas en el desarrollo social. 2009.

OREIRO, José Luis. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. **Revista de Estudos Avançados**, (89), 2017, p. 75-88.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). **O que é o cooperativismo?** Disponível em: <http://www.ocb.org.br/o-que-e-cooperativismo>. Acesso em 15 de agosto de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS DE RORAIMA (OCB/RR). **Três tipos de sociedades cooperativas**. Disponível em: <http://www.ocbrr.coop.br/87-sem-categoria/114-tr%C3%AAs-tipos-de-sociedades-cooperativas.html>. Acesso em 15 de agosto de 2018.

PANTALEÃO, Sergio Ferreira. Sinopse das Principais Alterações da Reforma Trabalhista. Guia Trabalhista, 04/07/2018. Disponível em: <http://www.guiatrabalhista.com.br/tematicas/sinopse-reforma-trabalhista.htm>. Acesso em 02 de fevereiro de 2019.

PAULA, Luiz Fernando de; PIRES, Manoel. Crise e perspectivas para a economia brasileira. **SciELO**. Estudos Avançados 31 (89), 2017, p. 125-144. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v31n89/0103-4014-ea-31-89-0125.pdf>. Acesso em 20/12/2018.

PERIUS, Virgílio (org) **Cooperativas de Trabalho**. Manual de organização. Edição especial da revista perspectiva econômica, série cooperativismo. RS: Unisinos, 1997, 223 p.

PINHO, Diva Benevides. **O cooperativismo no Brasil**: da vertente pioneira à vertente solidária. São Paulo: Saraiva, 2004.

PINTO, Geraldo Augusto. O TOYOTISMO E A MERCANTILIZAÇÃO DO TRABALHO NA INDÚSTRIA AUTOMOTIVA DO BRASIL. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, nº 66, p. 535-562, set\dez 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD), ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Promoção do Empreendedorismo e da inovação social juvenil na América Latina**: Estudo Regional. Panamá, 2016. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/publicacoes/undp-pnud-empendedorismo-inovacao-juvenil.pdf>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

POCHMANN, Marcio. **Economia Solidária no Brasil, possibilidades e limites**. Mercado de Trabalho, Ipea, 1-12, 2004. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso 01 de novembro de 2018.

PORT, Ênio; MEINEN, Márcio. **Cooperativismo Financeiro, Percurso Histórico, Perspectivas E Desafios**: de Cooperativa De Crédito A Principal Instituição Financeira Do Associado. Brasília: Confabras, 2014. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=3L9CDQAAQBAJ&pg=PT39&dq=%5B...%5D+n%C3%A3o+basta+que+os+valores+e+os+princ%C3%ADpios+sejam+puros+e+justos.+%C3%89+preciso+que+a+pureza+e+a+justi%C3%A7a+estejam+nos+cora%C3%A7%C3%B5es+e+nas+mentes+das+pessoas+que+fazem+o+dia+a+dia+do+cooperativismo,+pois+a+aus%C3%Aancia+da+pr%C3%A1tica+equivale+ao+desprezo+da+teoria+e,+por+extens%C3%A3o,+do+pr%C3%B3prio+movimento.&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwjQp6iH3d fAhVGIpAKHc4hAggQuwUILTAA#v=onepage&q=%5B...%5D%20n%C3%A3o%20basta%20que%20os%20valores%20e%20os%20princ%C3%ADpios%20sejam%20puros%20e%20justos.%20%C3%89%20preciso%20que%20a%20pureza%20e%20a%20justi%C3%A7a%20estejam%20nos%20cora%C3%A7%C3%B5es%20e%20nas%20mentes%20das%20pessoas%20que%20fazem%20o%20dia%20a%20dia%20do%20cooperativismo%2C%20pois%20a%20aus%C3%Aancia%20da%20pr%C3%A1tica%20equivale%20ao%20desprezo%20da%2>

[0teoria%20e%2C%20por%20extens%C3%A3o%2C%20do%20pr%C3%B3prio%20movimento.&f=false](#). Acesso em 15 de agosto de 2018.

PORTAL DO COOPERATIVISMO FINANCEIRO a. **A Aliança Cooperativa Internacional (ACI)**, 2018. Disponível em: <https://cooperativismodecredito.coop.br/cooperativismo/historia-do-cooperativismo/aci-alianca-cooperativa-internacional/>. Acesso em 15 de agosto de 2018.

b. **História do Cooperativismo**. Disponível em: <https://cooperativismodecredito.coop.br/cooperativismo/historia-do-cooperativismo/>. Acesso em 15 de agosto de 2018.

c. **Os pioneiros de Rochdale**: a primeira cooperativa do mundo – Rochdale Inglaterra. Disponível em: <https://cooperativismodecredito.coop.br/cooperativismo/historia-do-cooperativismo/os-pioneiros-de-rochdale/>. Acesso em 15 de agosto de 2018.

d. **Os sete princípios do cooperativismo**, 2016. Disponível em: <https://cooperativismodecredito.coop.br/cooperativismo/historia-do-cooperativismo/os-7-principios-do-cooperativismo/>. Acesso em 14 de agosto de 2018.

PORTAL DO EMPREENDEDOR. **Formalize-se como MEI**, 2018. Disponível em: <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/temas>. Acesso em 30 de dezembro de 2018.

PORTO, Pedro Augusto Cruz; OPUSZKA, Paulo Ricardo. Economia Solidária, Seus Princípios E Sua Extensão Como Vetor Para Construção De Um Novo Cidadão. In: **Revista Unicuritiba**, n. 38, v. 1, 2015, p. 422-441. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/viewFile/1429/970>. Acesso em 15 de agosto de 2018.

PRADO, Flávio Augusto Dumont. **Tributação das cooperativas à luz do direito cooperativo**. 1ª edição. 3ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2006.

RAPASSI, Rinaldo Guedes. Subordinação estrutural, terceirização e responsabilidade no Direito do Trabalho. **Revista Doutrina e Jurisprudência**. COAD. Fascículo semanal número 166, Ano XLII.

REISDORFER, Vitor Kochhann. **Introdução ao cooperativismo**. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, Colégio Politécnico, Rede e-Tec Brasil, 2014. 106 p.

RECEITA FEDERAL. **Estatística do Simples Nacional**, 2018. Disponível em: <http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/Aplicacoes/ATBHE/estatisticasS inac.app/EstatisticasOptantesPorDataMunicipio.aspx?tipoConsulta=2&optanteSimei>. Acesso em 20 de agosto de 2018.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. Colaboração de José Augusto de Souza Peres. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

ROCHA, João Marcelo. **Direito Tributário**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011. (Coleção Folha Explica).

ROMAR, Carla Teresa Martins. **Direito do Trabalho Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SAFARTI, Gilberto. Políticas Públicas de Empreendedorismo e de Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs): o Brasil em Perspectiva Comparada. In: GOMES, Marcus Vinícius Peinado; ALVES, Mario Aquino; FERNANDES, Renê José Rodrigues. **Políticas Públicas de Fomento às Micro e Pequenas Empresas**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2013.

SANTANA, José da Conceição; SANTOS, José Pedro Paula. A Política Pública da Economia Solidária na Geração de Trabalho e Renda: entre a promessa e o avanço real. In: **CONGRESSO DE PESQUISADORES DE ECONOMIA SOLIDÁRIA**, 1, 2015, São Carlos. Anais... São Carlos: Diagrama Editorial, 2015. Disponível em <<http://www.conpes.ufscar.br/anais>>. Acesso em: 18 de dezembro de 2018.

SARAVIA, Enrique. Política Pública: dos clássicos às modernas abordagens. Orientação para leitora. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**; Brasília: ENAP, 2006. p. 13-42

SCHIOCHET, Valmor. **Institucionalização das Políticas Públicas de Economia Solidária: Breve trajetória e desafios**. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/08_ECONS_institucionalizacao.pdf>. Acesso em 02 novembro de 2018.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Editado por George Allen e Unwin Ltd., traduzido por Ruy Jungmann). — Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/100820171042_SchumpeterCapitalismoSocialismoeDemocracia.pdf. Acesso em 15 de outubro de 2018.

SCHWENGBER, Ângela et al. O estado da arte das políticas públicas de economia solidária no Brasil: uma análise qualitativa dessa construção. In:_____: BENINI, Édi et al. (Org.). **Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

SCHWINGEL, Inês; RIZZA, Gabriel. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FORMALIZAÇÃO DAS EMPRESAS: LEI GERAL DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E INICIATIVAS PARA A DESBUROCRATIZAÇÃO. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, nº 54, fevereiro 2013, p. 47-56. Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt54_politicaem_foco_politicapublica.pdf. Acesso em 30 de dezembro de 2018.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE) a. **Conheça o Sebrae**, 2019. Disponível em: http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais_adicionais/conheca_quemsomos. Acesso em 05/02/2019.

_____ b. **O acesso do MEI a serviços de microcrédito**, 2018. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-acesso-do-mei-a-servicos-financeiros,1e5a2bf060b93410VgnVCM1000003b74010aRCRD>. Acesso em 03 de fevereiro de 2019.

_____ c. **Os princípios do cooperativismo**, 2018. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/os-principios-do-cooperativismo,73af438af1c92410VgnVCM100000b272010aRCRD>. Acesso em 28 de agosto de 2018.

_____ d. **Perfil das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte 2018**, 2019. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/ro/artigos/perfil-das-microempresas-e-empresas-de-pequeno-porte-2018,a2fb479851b33610VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em 03 de fevereiro de 2019.

_____ e. **Pequenos negócios com potencial de alto impacto**. / SEBRAE – Brasília: Sebrae, 2017.

_____ f. **Qual a receita bruta e o número de empregados para MEI, ME e EPP?** 2017. Disponível em <http://blog.sebrae-sc.com.br/numero-de-empregados-receita-bruta-para-mei-me-epp/>. Acesso em 30 de dezembro de 2018.

SEBRAE/AP. **Como definir o capital social de uma empresa**, 07/01/2019. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/ap/artigos/como-definir-o-capital-social-de-uma-empresa,328a3a3a410ef510VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em 10 de janeiro de 2019.

SEBRAE/MG. **O que é uma startup**. Disponível em: <https://www.sebraemg.com.br/atendimento/bibliotecadigital/documento/Texto/O-que-e-uma-empresa-startup#>. Acesso em 17 de setembro de 2018.

SEBRAE/SC. **As 7 principais características de um empreendedor de sucesso**. 2017. Disponível em: <http://blog.sebrae-sc.com.br/empreendedor-de-sucesso/>. Acesso em 30 de dezembro de 2018.

SEBRAE/PI. **Empretec**, 26/09/2018. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/pi/sebraeaz/empretec,32ab476a919>

83610VgnVCM1000004c00210aRCRD?vgnnextrefresh=1. Acesso em 10 de outubro de 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas, casos práticos. 2 eds. São Paulo: Cengage Learning. 2013.

SECOOP. **Guia para dirigentes de cooperativas**, s.a. Disponível em: <file:///C:/Users/emano/Downloads/Guia%20Dirigentes%20Cooperativa.pdf>. Acesso em 22 de agosto de 2018.

SENAES. **Avanços e desafios para as políticas públicas de economia solidária no governo federal 2003/2010**. Brasília: SENAES/MTE, 2012.

SENAES. **Cadastro Nacional de Empreendimentos Solidários**. Disponível em: <http://cadsol.mte.gov.br/inter/cadsol/view/relatorio/quantitativo/main.seam;jsessionid=ge7oznMHKRbJv8e7kQx9cEU+.RHJBPRD01:CADSOL-HOST05?cid=39222>. Acesso em 15 de julho de 2018.

SILVA, Edson Alves da. A subordinação estrutural na vigência da reforma trabalhista. Revista **Jus Navigandi**. Novembro de 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70454/a-subordinacao-estrutural-na-vigencia-da-reforma-trabalhista>. Acesso em 02 de fevereiro de 2019.

SILVA, Eduardo Faria (a). **A ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS E A NEGAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À LIVRE ASSOCIAÇÃO**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2006, 138 p.

SILVA, José Afonso da (b). **Comentário Contextual à Constituição**, 2ª edição. Malheiros: São Paulo, 2006, 1023 p.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

SILVA, Sandro Pereira. A organização Coletiva de Catadores de Material Reciclável no Brasil: Dilemas e Potencialidades sob a ótica a economia solidária. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Texto para discussão**. IPEA: Brasília; Rio de Janeiro, 2017, p. 7-48. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2268.pdf. Acesso em 13 de novembro de 2018.

_____.; SILVA, Regilane Ferreira da Silva. 3ª CONFERÊNCIA AO PLANO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: BALANÇO GERAL DO PROCESSO E PERSPECTIVAS FUTURAS. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, n. 62, p. 139-150, abr. 2017

SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. **Inclusão social de catadores de materiais recicláveis**: estudo da política nacional de resíduos sólidos e da efetivação do trabalho decente em Natal/RN. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Rio

Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Rio Grande do Norte, 2015, 177 f.

SINGER, Paul. **A Economia Solidária: Teoria e Debate**. São Paulo, nº 47, fev/abr 2001.

_____. Dez anos de Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 56, p. 89-93, 2014.

_____. **Introdução à Economia Solidária**. 1ª ed, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. **Uma utopia militante**. Repensando o socialismo. Petrópolis: Vozes, 1998.

SINGER, Paul. Economia solidária, um modo de produção e distribuição. In: SINGER, Paul e SOUZA, André Ricardo de. (Org.) **A Economia solidária no Brasil A autogestão como resposta ao desemprego**. 2000.

SOSNOWSKI, Alice Salvo. **Empreendedorismo para leigos**. Rio de Janeiro: AltaBooks, 2018.

SOUZA, André Bocuzzi de. A instituição da “dupla visita” no âmbito da fiscalização das normas de defesa do consumidor. Migalhas, 07 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI257033,71043-A+instituicao+da+dupla+visita+no+ambito+da+fiscalizacao+das+normas+de>. Acesso em 30 de dezembro de 2018.

SOUZA, Celina. Política Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, n.16, p.20-45, jun/dez. 2006.

SOUZA, Maria Aparecida; SILVA, Mônica Maria Pereira; BARBOSA, Maria de Fátima Nóbrega. Os catadores de materiais recicláveis e sua luta pela inclusão e reconhecimento social no período de 1980 a 2013. **Revista Monografias Ambientais - REMOA** v.13, n.5, dez. 2014, p.3998-4010 Revista do Centro do Ciências Naturais e Exatas - UFSM, Santa Maria, p. 3998-4010.

STARTSE. CENSO STARTSE 2017: Brazil Startup Ecosystem Report, 2017. Disponível em: <https://censo.startse.com/assets/download/censo-startse-2017.pdf>. Acesso em 03 de setembro de 2018.

_____. O que é uma *startup*? 2018. Disponível em: <https://censo.startse.com/#collapseOne>. Acesso em 03 de fevereiro de 2019.

STF, [RECURSO EXTRAORDINÁRIO 598085](#) / RJ - RIO DE JANEIRO, RECURSO EXTRAORDINÁRIO, Relator(a): Min. LUIZ FUX, DJ: 06/11/2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2667174>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

STJ, RECURSO ESPECIAL: REsp 1.141.667-RS e REsp 1.164.716-MG, de relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, da Primeira Seção, julgado em 27/4/2016, DJe 4/5/2016, Inf. 582 do STJ.

TEODOSIO, Armindo S. S.; DIAS, Sylmara F. L. G.; SANTOS, Maria Cecília Loschiavo dos. Procrastinação da política nacional de resíduos sólidos: catadores, governos e empresas na governança urbana. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 68, n. 4, p. 30-33, Dec. 2016. Available from <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252016000400011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 jan. 2019. <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602016000400011>.

THURNER, Bruno da Veiga. **Empreendedorismo e Inovação**: a influência das *startups* no crescimento econômico. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Tecnologia, Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Rs, 2015, 60 f.

TOMAZATTE, Marlon. **Curso de Direito Empresarial**. Teoria Geral e Direito Societário. 8 ed, ver e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

TRINDADE, Adriano Drummond C. O estatuto do garimpeiro e seus reflexos no Direito Minerário. **Migalhas**, 15 de julho de 2008. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI64637,61044-O+estatuto+do+garimpeiro+e+seus+reflexos+no+Direito+Minerario>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

UNISOL BRASIL (Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários). **Como constituir uma cooperativa?** 2017. Disponível em: <http://www.unisolbrasil.org.br/como-constituir-uma-cooperativa/>. Acesso 03 de agosto de 2018.

VALE, Gláucia Maria Vasconcelos; CÔRREA, Victor Silva; REIS, Renato Francisco dos, Motivações para o Empreendedorismo: Necessidade Versus Oportunidade? **RAC**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, art. 4, pp. 311-327, maio/jun. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rac/v18n3/v18n3a05.pdf>. Acesso em 18 de setembro de 2018.

VASQUEZ, Adolfo Sánchez. *Filosofia da práxis*. Tradução por: Maria Ercarnación Moya. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

VERÁS NETO, Francisco Quintanilha. **Cooperativismo**: nova abordagem sócio-jurídica, 1ª edição, 2ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2003, 384 p.

YOUNG, Lúcia Helena Briski. **Sociedades Cooperativas**: Resumo Prático. 6 ed. Curitiba, Juruá: 2006.

ZARA, André. Entrevista de Marina Fanning. Coluna Especialista em Talentos. **Revista Conexão**, Sebrae/SP, ano VII, set/out, 2013. Disponível em: http://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/SP/Not%C3%ADcias/Revista%20Conex%C3%A3o/conexao_38.PDF. Acesso em 18 de setembro de 2018.